



**ESTUDIO DE
SISTEMATIZACION
DEL PROGRAMA
PRORURAL EN CHILE**

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo del Sistema Interamericano especializado en la agricultura y la promoción del bienestar de la población rural. Fundado hace 60 años, tiene 34 Estados Miembros y oficinas en cada uno de ellos.

Su misión estratégica es apoyar a los países en su búsqueda del progreso y de la prosperidad en el hemisferio, por medio de la modernización del sector rural y la promoción de la seguridad alimentaria y del desarrollo de un sector agropecuario competitivo, eficientemente administrado y equitativo para los pueblos.

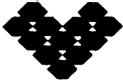
La Oficina en Chile comenzó sus acciones en el año 1965 y, desde esa fecha, ha impulsado múltiples actividades de cooperación con diversas entidades nacionales.

A partir del año 2002, esta Oficina comenzó a centrar sus acciones en el ámbito de la definición conjunta de prioridades para el sector agropecuario de Chile, basadas en las demandas de las autoridades nacionales del ámbito rural chileno, para lo cual se consideraron especialmente los lineamientos de la "Política de Estado para la Agricultura Chilena. Período 2000-2010", del Ministerio de Agricultura de Chile.

Desde entonces, las acciones han sido ajustadas consensuadamente con las autoridades nacionales, públicas y privadas, conforme con la Agenda Nacional de Cooperación (documento oficial firmado entre el IICA y el Ministerio de Agricultura de Chile que fija las prioridades y las líneas de acción para la cooperación). Esta Agenda se centra en las siguientes áreas: Comercio y Desarrollo de los Agronegocios, Desarrollo Rural Sostenible, Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos, Tecnología e Innovación, Educación y Capacitación e Información y Comunicación.







GOBIERNO DE CHILE
ODEPA



INSTITUTO INTERAMERICANO
DE COOPERACIÓN
PARA LA AGRICULTURA



PROGRAMA REGIONAL FIDA MERCOSUR

ESTUDIO DE SISTEMATIZACIÓN DEL PROGRAMA PRORURAL EN CHILE

FRANCISCO AGUIRRE A. - IGNACIO MOLINA B.
ÁREA DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE
OFICINA EN CHILE

Santiago, Chile
Marzo, 2004

00005886

11CA
ESO
879

**ESTUDIO DE SISTEMATIZACIÓN
DEL PROGRAMA PRORURAL EN CHILE**
Francisco Aguirre A., Ignacio Molina B.

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura,
Oficina en Chile
Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Ministerio de
Agricultura
Programa Regional FIDA-MERCOSUR

Inscripción N°139.172
ISBN 956-212-017-1
206 p.

Marzo, 2004
Santiago, Chile

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
PRÓLOGO	13
PRESENTACIÓN DE LOS AUTORES	17
RESUMEN EJECUTIVO	21
CARACTERIZACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DEL PROGRAMA PRORURAL	39
I. Contexto nacional en que se crea y se desenvuelve el PRORURAL	41
1. Enfoque de desarrollo rural en los últimos doce años	41
2. Indicadores y políticas públicas	46
II. Diseño del PRORURAL	57
1. Tipo de Programa	57
2. Mecanismos de Replicabilidad	59
3. Estrategia de Intervención	60
4. Arreglos Institucionales	67
III. Aplicación del PRORURAL	79
1. Lanzamiento y condiciones políticas de su aplicación	79
2. Etapas en que se desarrolla el PRORURAL	81

IV. Gestión e impactos del PRORURAL	89
1. Esquema de financiamiento	89
2. Acuerdos y alianzas de cooperación	93
3. Modificaciones en los municipios del territorio	114
4. Creación de capital humano	120
5. Creación de capital económico	124
CASOS DE DESARROLLO DE EJES ESTRATÉGICOS	126
Arauco: Eje Estratégico Turismo	126
Chiloé: Eje Estratégico Acuícola	129
Chiloé: Eje Estratégico Turismo Rural	132
CONCLUSIONES	137
ANEXOS	145
Anexo 1. Entrevistas a alcaldes de Chiloé	147
Anexo 2. Entrevistas a alcaldes de Arauco	153
Anexo 3. Taller Arauco	161
Anexo 4. Taller Chiloé	169
Anexo 5. Taller Directores Regionales, X Región	185
Anexo 6. Programa PRORURAL: Ejes Estratégicos de Territorio	191

UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

1987

PRESENTACIÓN

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) está explorando una acción modernizadora, destinada a potenciar su capacidad técnica instalada, por medio de un sistema de gestión del conocimiento que implica -entre otras cosas- facilitar acciones de cooperación con sus socios institucionales nacionales e instituciones internacionales similares que también participan en el proceso de transformación - modernización del sector rural.

El Sistema de Gestión de Conocimiento se fundamenta en dos premisas: a) no toda información puede convertirse en conocimiento, siendo una condición necesaria, pero no suficiente, que la información haya sido sistematizada; y b) la información se convierte en conocimiento sólo cuando se utiliza en la solución de problemas concretos. Por lo tanto, la metodología de trabajo se sustenta, fundamentalmente, en la sistematización de experiencias -de acuerdo con un método específico- que facilite su conversión en conocimiento, es decir, que la haga útil para orientar procesos de toma de decisiones.

Las etapas del proceso, entonces, suponen la **identificación** de necesidades y experiencias de las cuales pueden derivarse conocimientos útiles; la **sistematización** de las experiencias con una metodología que permita recoger información, capacitar equipos técnicos, facilitar análisis de resultados y rescatar lecciones aprendidas; la **divulgación** de la información sistematizada; el **análisis** y la **discusión** de la información sistematizada en función de sus fortalezas y debilidades para diferentes aplicaciones, de las oportunidades que permite potenciar y de las amenazas que permite enfrentar, se busca que mediante discusiones organizadas y dirigidas (foros, conferencias, discusiones electrónicas, talleres) se pueda comparar enfoques, evaluar la aplicación de lo analizado y analizar las lecciones aprendidas; y, por último, la **utilización** del conocimiento generado en la elaboración de nuevas estrategias, políticas, inversiones, proyectos de desarrollo rural, etc.

El trabajo que se presenta se enmarca en el objetivo general antes indicado y descrito. En conjunto con la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) del Ministerio de Agricultura de Chile, el Programa FIDAMERCOSUR apoyado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) con sede en Uruguay y el IICA, a través de su Área de Desarrollo Rural Sostenible, se decidió sistematizar la experiencia del Programa Red PRORURAL para rescatar las lecciones aprendidas durante su ejecución, sean éstas de éxito o de fracaso.

Se solicitó a los consultores-autores del trabajo que se publica, Francisco Aguirre A. e Ignacio Molina B., que ajustaran al caso una propuesta metodológica elaborada por el IICA para este tipo de trabajos y que, a partir de allí, consideraran de manera especial los siguientes ámbitos:

- **Institucionalidad para el desarrollo económico territorial.** Este ámbito comprende el asociativismo municipal como base de una institucionalidad para el desarrollo económico territorial; las instancias de cooperación público/privadas para la planificación y la gestión del desarrollo territorial y el modelo de gestión descentralizado para articular la institucionalidad territorial, regional y nacional, orientada a impactos en los ingresos, en el empleo y en las condiciones de habitabilidad.
- **Estrategias de intervención para el desarrollo económico territorial.** Aquí se incluye el enfoque territorial para el desarrollo de zonas pobres rurales; la multiactividad económica-productiva-territorial, el encadenamiento entre sectores pobres y sectores dinámicos en la producción de bienes y servicios y análisis evaluativos de los instrumentos utilizados en planificación, gestión, inversión, seguimiento y evaluación.
- **Metodologías de participación de actores para el desarrollo económico territorial.** Este ámbito incluye instrumentos para la realización participativa de los planes de desarrollo económico territorial, análisis de competencias de los agentes públicos y privados vinculados al desarrollo económico

territorial y complementariedad entre actores en torno a actividades económicas en el medio rural.

- Impactos y logros en los ámbitos de coordinación interinstitucional para la planificación, la intervención, el financiamiento y la gestión de las acciones, a partir de la visión de los actores beneficiarios.

El trabajo que se publica recoge lo solicitado y fue presentado en tres talleres. En el primero, se presentó la propuesta metodológica específica; en el segundo, un informe de avance y en el tercero, un informe final; por tanto, se tuvo la oportunidad de discutir en distintos momentos los avances que se realizaban. Los autores hicieron todo el esfuerzo para recoger en el texto final los aportes y los comentarios que surgieron en el proceso de discusión, lo cual se agradece.

Agradecemos a ODEPA en su Director Nacional, Carlos Furche G., y al FIDA MERCOSUR en su Coordinador Regional, Álvaro Ramos, por la confianza depositada en el IICA, tanto en su Área de Desarrollo Rural Sostenible como en la Representación de la Oficina en Chile, para liderar y coordinar este trabajo, que estamos seguros servirá en Chile y en otros países de la Región para la discusión en la búsqueda de mejores formas y mecanismos de ejecución de Proyectos o Programas de Desarrollo Rural enfocados hacia los sectores pobres del mundo rural.

Alex Barril García
Especialista Regional Sur
Desarrollo Rural Sostenible, IICA

Santiago, Chile. Marzo de 2004



PRÓLOGO

Durante el año 2003, el Ministerio de Agricultura de Chile, el IICA y el Programa Regional del FIDA para el MERCOSUR acordaron realizar una acción de cooperación técnica para sistematizar en forma conjunta la experiencia generada durante el período de ejecución del Programa PRORURAL en Chile.

Este Programa fue diseñado y ejecutado con una visión sistémica del desarrollo rural y un abordaje territorial e interinstitucional para la aplicación de instrumentos de política pública. Fue implementado en Chile entre 1998 y el 2002 y, a pesar de su corta duración, sus objetivos y su configuración permiten extraer un aprendizaje de dicha experiencia en diversos aspectos.

La acción de cooperación técnica estuvo destinada a conocer la efectiva experiencia de articulación institucional en los territorios donde fue desarrollado el Programa y la coordinación entre agentes públicos y privados y entre los actores municipales, regionales y nacionales a nivel del sector público. Igualmente, pretendió determinar cómo se aplicaron los instrumentos de política pública que cada institución dispuso para el desarrollo rural y territorial y los mecanismos de articulación de las acciones, de manera de evitar superposiciones o vacíos en la cobertura de la población y el territorio. Así mismo, resultó interesante identificar los mecanismos prácticos utilizados por los diversos actores institucionales y sus acciones en materia de desarrollo para atender las necesidades de la población rural y sus organizaciones socio-económicas, reconociendo las diversas actividades productivas y/o de servicios con las que la población rural construye sus ingresos.

La tarea de sistematización no pretendió evaluar los resultados de las acciones en términos de impacto, sino evaluar la metodología seguida y las dificultades y las potencialidades que tuvo este ambicioso Proyecto de articulación institucional, que implicó conjugar no solo acciones, sino también visiones, estrategias, instrumentos y presupuestos.

A partir de la experiencia institucional aprendida, se buscó reforzar los argumentos institucionales y de política para demostrar a los decisores públicos que invertir en desarrollo rural es "negocio". Por ello, esperamos que la publicación de los resultados de este trabajo sean un aporte para mejorar el diseño y la aplicación de los instrumentos de la política en materia social para el medio rural, la reducción de pobreza y el desarrollo con equidad.

De la experiencia extraída en todos nuestros países, se puede concluir que cuando hay más de una institución vinculada al desarrollo social y económico de los espacios rurales en un territorio, uno de los problemas básicos que se debe superar es la gestión y la aplicación armónica de recursos para la generación de bienes públicos.

El propósito del Programa Regional del FIDA para el MERCOSUR es alimentar objetivamente el diálogo político dentro y entre los gobiernos del MERCOSUR sobre el desarrollo equilibrado de los territorios rurales.

Esperamos que este trabajo y las experiencias que de él se extraigan sirvan para ilustrar aquellas metodologías y diseños institucionales que mejoren la calidad de las políticas, el diseño de sus instrumentos y su aplicación en una visión de territorio en forma sistémica y no compartimentada, de manera de aumentar el impacto de los recursos que se invierten.

Álvaro Ramos
Coordinador Regional
Programa FIDA MERCOSUR

Montevideo, Uruguay. Marzo de 2004



**PRESENTACIÓN
DE LOS AUTORES**

El presente trabajo fue encomendado por ODEPA, IICA y FIDA MERCOSUR y su objetivo fue sistematizar y analizar la metodología, los instrumentos y los resultados del Programa PRORURAL. Esto parte del supuesto de que el Programa generó bienes públicos y una experiencia que resultarán valiosos para futuros diseños en Chile y en los países del MERCOSUR.

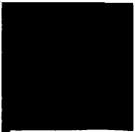
El PRORURAL tuvo una vida relativamente corta, extendiéndose entre 1998 y 2002; en consecuencia, no se puede esperar que sus resultados puedan expresarse en toda su magnitud. Lo más importante en este análisis no es medir el impacto del Programa, sino más bien la metodología, los procesos generados, los efectos en la institucionalidad y los procesos sociales y económicos que se iniciaron incentivados por su presencia.

La metodología utilizada para el desarrollo del trabajo fue la que se señala a continuación. Para el capítulo I, que trata sobre las Políticas y los Indicadores, se recogió información de fuentes secundarias, tales como los Programas de Gobierno, los Mensajes Presidenciales y las Memorias, en el primer aspecto, y para el segundo, se trabajó con estadísticas del Banco Central, del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), además de documentos analíticos.

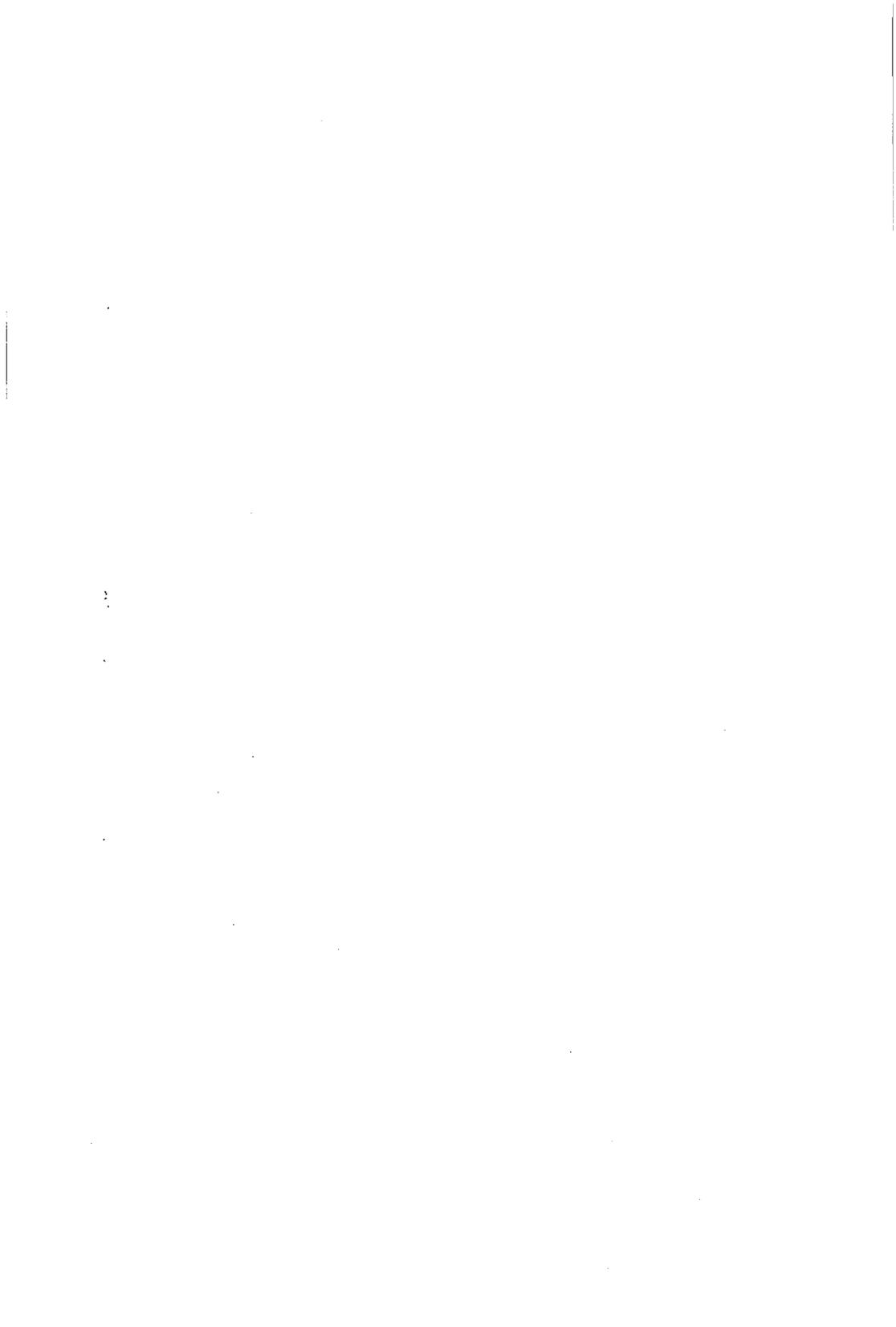
En el capítulo II, que corresponde al diseño del Programa, se trabajó con una gran cantidad de documentación generada por el equipo del PRORURAL y el documento de evaluación encargado por la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, como información secundaria. Esto se contrastó con entrevistas personales a los ejecutivos nacionales del Programa y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

En el capítulo III, cuyo tema es la aplicación del Programa, se trabajó con una cantidad bastante menor de fuentes secundarias y con información entregada tanto por directivos nacionales y regionales del PRORURAL como por instituciones públicas, a través de entrevistas.

Por último, en el capítulo IV, que se refiere a la gestión y los impactos del Programa, la información más relevante se extrajo de entrevistas a alcaldes y a encargados de desarrollo productivo de las municipalidades, de dos talleres (uno en Arauco y otro en Chiloé) y de entrevistas realizadas a productores y personal del PRORURAL que trabajó en cada uno de los territorios.



RESUMEN EJECUTIVO



Este trabajo fue encomendado por IICA, FIDA MERCOSUR y ODEPA para sistematizar la metodología, los instrumentos y los resultados del Programa PRORURAL y, de este modo, identificar los bienes públicos que se generaron y que tienen utilidad a nivel supranacional. El trabajo se estructuró en cuatro capítulos. El primero realiza un análisis del contexto en que se creó y se desarrolló el Programa, de la forma cómo fue evolucionando la visión del desarrollo rural por parte de los gobiernos de los últimos doce años y del contexto económico y social más general.

En el segundo capítulo se realiza una descripción analítica del diseño del PRORURAL, que incluye la concepción teórica que inspiró su creación, cómo se definió el tipo de Programa, cómo se concibió su replicabilidad y cómo se diseñó la estrategia de intervención y el marco institucional para que éste funcionara.

En el tercer capítulo, se analiza la aplicación del PRORURAL y en el cuarto, su gestión y sus impactos, utilizando, principalmente, las experiencias de Arauco y Chiloé como estudios de casos. Finalmente, se entregan las conclusiones del estudio.

La metodología de trabajo utilizada fue la siguiente:

Para los capítulos 1 y 2 se revisó la documentación disponible tanto del PRORURAL como del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), la evaluación de la Dirección de Presupuesto (DIPRES), los Programas Presidenciales y las Memorias de los dos primeros gobiernos de la Concertación. Una vez procesada la información, se sometió a discusión por parte del equipo nacional del PRORURAL, tanto en entrevistas personales como grupales.

Para los capítulos 3 y 4, además de la revisión de los documentos disponibles, se procedió a realizar entrevistas a los alcaldes y a los directores regionales de los servicios involucrados en el Programa (Instituto de Desarrollo Agropecuario,

INDAP; el Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC; y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS) y a los encargados regionales del PRORURAL en Arauco y Chiloé. Todo esto desembocó en dos talleres, uno en Cañete para Arauco y otro en Castro para Chiloé, en los cuales participó el equipo PRORURAL, instituciones públicas regionales, representantes de los municipios, consultores locales y representantes de productores pequeños y medianos.

1. Visiones de Desarrollo Rural

Los gobiernos de la Concertación no han tenido una política explícita en desarrollo rural y, en general, éste ha quedado sujeto a la política económica general del país y a sus políticas sociales. Solamente en la segunda parte del gobierno del Presidente Frei, se empezó a reconocer que el sector rural estaba experimentando cambios significativos y que las estrategias tradicionales no lograban impactar en la superación de la pobreza. En ese momento, se empezó a hablar de territorialidad, ingreso rural no agrícola, concertación institucional y participación ciudadana; conceptos que fueron los fundamentos de la creación del PRORURAL.

Esta estrategia fue formalizada a partir del tercer Gobierno de la Concertación, pero su débil anclaje institucional y el precario compromiso del Gobierno con el desarrollo rural hicieron que perdiera fuerza en el tiempo.

2. Contexto Económico y Social

En la década del noventa, el país vivió un período de fuerte crecimiento económico, lo que, por lo menos hasta 1994, significó una disminución sustantiva de la pobreza y la indigencia en los sectores urbano y rural. El mayor crecimiento y el compromiso de los Gobiernos de la Concertación de pagar la "deuda social" pendiente de la Dictadura posibilitaron un incremento significativo de los ingresos monetarios y no monetarios de la población más pobre.

A partir de 1994, y a pesar del fuerte incremento en inversión pública en el sector rural, la disminución de la pobreza tendió a estancarse y las diferencias regionales y territoriales crecieron significativamente. Esto llevó a buscar nuevos caminos y estrategias para enfrentar la pobreza rural, siendo uno de los instrumentos más novedosos el PRORURAL

3. Marco Teórico del PRORURAL

El diagnóstico de la intervención del Estado en el sector rural indicaba que ésta se restringía básicamente a atacar los problemas sectoriales sin que hubiera mucha coordinación entre las instituciones que llegaban a cada zona. En el contexto productivo, ésta se focalizaba principalmente en el trabajo con productores agrícolas y, en bastante menor medida, con los forestales y pesqueros.

Lo primero que llama la atención es que el mundo rural se ha vuelto más complejo e interrelacionado y, por lo tanto, para actuar en él se debe asumir los territorios con todas sus complejidades e incorporar todos los sectores productivos, los actores sociales e institucionales y la infraestructura productiva y social.

Un segundo aspecto destacable es la necesidad de crear y desarrollar actividades productivas agrícolas y no agrícolas, mejorando las posibilidades de acceso de su población, ya sea a través de la empleabilidad de los activos o del desarrollo de la pequeña y mediana empresa. Esto, pues se postula que la sostenibilidad del desarrollo rural pasa por el incremento de los ingresos productivos de la población.

Un tercer punto es la participación ciudadana en los proyectos de desarrollo. La idea es avanzar en la creación de mecanismos que permitan que los productores participen activamente en la definición de los ejes de desarrollo y se establezcan instrumentos de control social.

El cuarto elemento reside en la importancia de articular y coordinar el trabajo de las instituciones públicas que a la fecha se percibía descoordinado e independientes unos de otros.

Por último, se estima de gran importancia que el desarrollo del territorio se dé dentro de un marco de descentralización, es decir, que se generen instancias de decisión y dirección de proyectos de desarrollo en la región y, particularmente, en el territorio, en las cuales los municipios cumplan un rol relevante.

4. Gestión y Resultados del PRORURAL

El PRORURAL empezó a aplicarse en agosto de 1998. En un comienzo, recibió un amplio apoyo político, participando en sus primeros actos el Presidente de la República. También, participaron activamente el Subsecretario de Agricultura y el Subsecretario de Desarrollo Regional, cuyas instituciones eran formalmente las sostenedoras del Programa.

El primer quiebre se produjo con el cambio de gobierno en el año 2000, fecha en que se reemplazó a gran parte de las autoridades del nivel central y regional que crearon y respaldaron el Programa. Igualmente, se produjeron cambios importantes en los municipios.

5. Replicabilidad

En su primera fase, el Programa empezó con 5 territorios en 5 regiones diferentes, agrupando a 32 comunas. En el año 2001, se agregaron 7 territorios con 35 comunas y se esperaba llegar a 100 comunas en un corto plazo. Estas perspectivas llaman la atención, pues se planteaba un marco teórico y una forma de intervención que no estaban plenamente asumidos en el sector público ni el privado. Considerando el poco tiempo de ejecución del Programa no era posible extraer conclusiones significativas que permitieran dar una mejor base a la expansión.

6. Financiamiento

El PRORURAL tenía un financiamiento como programa y uno como red. Al Programa concurrían la Subsecretaría de Agricultura y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), que tienen una incidencia e inserción muy diferentes. La Subsecretaría de Agricultura entregaba sus aportes en forma regular, sin embargo, no se comprometía en forma significativa con el Programa.

La SUBDERE, por su parte, entregaba sus fondos a través de un Programa de Fortalecimiento Municipal, lo que significaba que los fondos iban directamente al municipio administrador de la Asociación de Municipalidades del territorio.

En la práctica, implicó la generación de capacidades a través de la contratación de profesionales y la necesidad de negociar con los municipios para la asignación de fondos, lo que llevó a que éstos sintieran el Programa como suyo, cosa que quedó reflejado en las entrevistas con los alcaldes. Sin embargo, esto tuvo su contraparte negativa, ya que el proceso de ejecución de los fondos se dificultó significativamente al tener que pasar por los procedimientos municipales que no tienen experiencia en este tipo de programas.

Como red, el PRORURAL debía conseguir que las instituciones pusieran recursos para el financiamiento de los planes acordados a nivel territorial. A pesar de que se generaron acuerdos nacionales, cuyos principales contribuyentes fueron el FOSIS y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), fue necesario negociar con cada institución por separado para cada uno de los territorios. Los resultados obtenidos dependieron en gran medida de la capacidad del coordinador del PRORURAL, más que de la convicción que tenían las instituciones regionales respecto al Programa.

7. Planes de Inversión Zonal (PIZ)

Junto con la instalación en los territorios, se empieza a preparar y a acordar la elaboración de los Planes de Inversión que se ejecutarían cada año y que constituirían la base de acuerdo programático y financiero de instituciones públicas y privadas que participarían en el desarrollo del territorio.

Para ello fue preciso identificar los Ejes Estratégicos de Desarrollo, por lo que se desarrolló una metodología de participación ciudadana que permitió identificar los ejes prioritarios y la creación de las primeras instancias de organización en torno a los mismos. Esto fue un aporte sustantivo del Programa, ya que estaba acorde con sus principios de participación ciudadana, de generación de ingresos agrícolas y no agrícolas, de concertación institucional y de visión territorial. Incluso, después de terminado el PRORURAL, es posible apreciar que estos ejes están vigentes, movilizan a la población productiva y han generado instancias de acuerdo entre el mundo público y privado y entre los privados medianos y pequeños.

8. La Institucionalidad

El diseño del Programa planteaba distintos niveles de toma de decisiones que iban desde un Consejo Directivo Nacional, en el cual participaban Ministros, Subsecretarios, Intendentes, ya que, en la práctica, no operó e incluso, con el tiempo fue distanciándose de las instancias más operativas, hasta una organización municipal que participó activamente y aún está vigente.

En un principio, el PRORURAL se insertó y fue apoyado por la institucionalidad. Sin embargo, en la medida que el tema de desarrollo rural perdía fuerza y el Programa mismo no lograba un anclaje claro dentro de la institucionalidad formal que le diera respaldo político e institucional, éste se fue afincando en las instancias más operativas y en los municipios.

El distanciamiento que se crea entre la unidad operativa central y los principales sostenedores (Ministerio de Agricultura y Subsecretaría del Interior) afectó fuertemente el Programa en su apoyo político y, finalmente, en su financiamiento. Se estableció un vínculo más fuerte con algunas de las instituciones nacionales, socias de la Red, principalmente SERCOTEC y FOSIS, con las cuales se firmaron acuerdos con un alcance limitado, porque no siempre eran asumidos de la misma forma por los directores regionales de dichos servicios.

Una realidad distinta se vivió en los territorios, donde el Programa alcanzó sus mejores resultados. El PRORURAL ayudó a la consolidación de la Asociación de Municipalidades en todos los territorios, hecho reconocido por los propios alcaldes; por una parte, instaló capacidades en la Asociación para asumir el tema de la articulación territorial y, por otra, instaló capacidades técnicas al interior de cada municipio. Prácticamente, todos los alcaldes entrevistados concordaron en que el PRORURAL fue una instancia que marcó una diferencia, instaló capacidades, orientó las acciones a través de los ejes estratégicos, abrió el debate a nivel territorial y, en cierta medida, ayudó a articular a las instituciones.

Como parte de la creación de institucionalidad fueron de gran importancia las Mesas Público Privadas que se instalaron en todos los territorios. Entre ellas cabe destacar:

a) Mesa de Trabajo Comunal

Convocada y presidida por cada municipio. Se constituyó en un medio de coordinación y gestión del desarrollo de los ejes estratégicos en el territorio comunal. En ella participaron instituciones sectoriales, consultoras y fundaciones privadas con actividades en el territorio. En algunas ocasiones, participaron también dirigentes de organizaciones de base de la comuna. Fue una instancia ampliada de la originalmente desarrollada por el FOSIS para acordar la colocación de sus instrumentos en acuerdo con el municipio. Esta Mesa mostró una alta potencialidad de trabajo efectivo de gestión territorial y de aprendizaje

para los participantes, en particular para los municipios. No se desarrolló mayormente, debido a la dificultad de los funcionarios públicos para asistir a un gran número de reuniones en su área de trabajo (muchos municipios) y por las exigencias de conducción y coordinación que imponía al personal municipal.

b) Mesa de Trabajo Zonal

Se constituyeron en todas las regiones del PRORURAL como un espacio de planificación y gestión; participaron los municipios e instituciones y organizaciones privadas. La tarea más importante fue la elaboración y la aprobación de los Planes de Inversión Zonal basados en los Ejes Estratégicos de Desarrollo y que tenían una mirada de mediano plazo.

Esta instancia, que tuvo algún nivel de formalidad, contribuyó a la creación de confianzas, al traspaso de información y al conocimiento mutuo entre instituciones que trabajaban en un territorio, pero que no tenían contacto entre ellas. También, dejó una forma de trabajo que tiene un concepto territorial, con prioridades definidas y que se basa en los acuerdos.

La principal dificultad que tuvo este nivel de organización fue concretar decisiones de las instituciones sectoriales para la asignación de fondos y la definición de prioridades, debido a problemas de dependencia o del clima interno de la propia institución.

c) Mesas Temáticas Territoriales

Estas Mesas tuvieron un importante desarrollo y participaron en ellas activamente los productores chicos y medianos. En cada uno de los territorios se formaron Mesas por cada Eje Estratégico definido; sin embargo, con el tiempo fue necesario priorizar algunas porque su funcionamiento dependía en gran medida de la coordinación del PRORURAL.

Estas Mesas tuvieron como función desarrollar el eje estratégico y priorizar las tareas y los recursos disponibles. Diseñaron planes estratégicos de desarrollo, elaboraron proyectos para su financiamiento regional, funcionaron como instancia de acuerdo entre pequeños y medianos empresarios y también como instrumento de demanda colectiva y organizada hacia los municipios.

La principal dificultad que debieron enfrentar fue no contar con el tiempo suficiente para consolidarse y demostrar que eran capaces de generar dinámicas de crecimiento de la actividad económica y, al mismo tiempo, asegurar su autonomía y persistencia.

9. Municipios

La constitución de las Mesas de Trabajo (tanto de tipo territorial como temáticas), la definición de Ejes Estratégicos de Desarrollo, la elaboración de planes de inversión con visión de mediano plazo y la contratación de profesionales en los municipios encargados de desarrollo productivo, cambiaron el interés y la dedicación que éstos tradicionalmente habían prestado al desarrollo económico.

El PRORURAL, conciente de que en este nivel se jugaba una parte importante de su desarrollo, no sólo se preocupó de generar financiamiento para asegurar el personal adicional, sino también de entregar una capacitación adecuada, desde una perspectiva innovadora, como fue el Diplomado sobre Desarrollo Local y Formación Personal. En las entrevistas con alcaldes y profesionales, se pudo apreciar el importante efecto de este curso y la contribución que está realizando para el desarrollo de la comuna y del territorio.

En términos de estructura municipal, se creó la Unidad de Fomento Productivo Municipal, la que no solo se ha apoderado del discurso territorial, de metodologías de participación ciudadana y de la articulación institucional, sino también ha sido capaz de generar proyectos y de captar recursos de distintas fuentes.

Vinculado con lo anterior, se crea la Secretaría Técnica Municipal de la Asociación de Municipalidades, que reúne a los encargados de Fomento Productivo de los municipios socios (caso Arauco), o un equipo profesional PRORURAL-Asociación (caso Chiloé). La acción del PRORURAL fue determinante para fortalecer esta Asociación de Municipalidades, instalar el tema de desarrollo económico en ella y darle una estructura a través de personal técnico.

Es muy importante reconocer que las asociaciones de municipios tienen una relevante actividad actualmente, distinguiéndose en ellas una visión territorial, como se pudo apreciar tanto en Arauco como en Chiloé.

Existe una debilidad en la asociatividad municipal y es que depende mucho del interés de los alcaldes, ya que son solamente ellos los que pueden tomar la decisión de participar, quedando afuera, en gran parte, los concejales de los municipios.

10. Creación de Capital Económico

El Programa PRORURAL contribuyó a la identificación y al desarrollo del capital económico de cada territorio; sin embargo, no se puede analizar su verdadero impacto, porque su corta duración (4 años) no permite la maduración de lo obrado.

En primer lugar, se propuso y se puso en marcha una forma de mirar el territorio con una óptica distinta, desde la gente que lo habita y abriéndose a todas las posibilidades, no solo a las tradicionales. En segundo lugar, se buscó aprovechar aquellas identidades que le dan fuerza, unidad y sentido al territorio; y, en tercer lugar, se distinguieron aquellas actividades productivas (oportunidades presentes en el territorio) que pudieran generar cadenas de valor y transformarse en ejes desarrollo económico.

En todos los territorios se avanzó en este tema y, particularmente, en los casos estudiados. Los resultados son interesantes y se comentan a continuación.

En Chiloé, a partir de estudios y de análisis de potenciales, se propuso y se desarrolló el cultivo del chorito (mitflido); actividad que ha tenido un fuerte impulso y en la que se han colocado diversos instrumentos de fomento. Se produce un esfuerzo por integrar la base artesanal creada con los otros agentes del mercado, pero esta acción avanza poco, en parte por el accidente que significó la aparición de Marea Roja en Chiloé.

También, se desarrolló el eje Turismo Rural. Esta actividad alcanzó un notable desarrollo al asociar a los pequeños prestadores de servicios rurales entre sí y, a la vez, al hacerlos interactuar con los medianos empresarios hoteleros y gastronómicos en la Mesa Territorial de Turismo. Estas alianzas buscaban crear un sistema de turismo en Chiloé, donde los pequeños tuvieran un lugar asegurado.

En Arauco, se definió el turismo como un eje de desarrollo. A través de la Mesa de Turismo, se puso en marcha un plan de desarrollo turístico, se identificó un perfil de turismo, se generaron alianzas entre pequeños y medianos y, a la fecha, los empresarios pequeños han obtenido importantes beneficios de la actividad.

De esta manera, el eje turismo ha avanzado en forma importante en Arauco y, aunque le falten componentes por desarrollar, puede esperarse que se estén produciendo mejorías en las productividades de los actores participantes y, quizás aún más importante, en la competitividad del conjunto turístico, o sea, del Eje.

El turismo en Chiloé ha tenido un desarrollo menor en cuanto a encadenamientos entre privados, pero se podría esperar que, en un plazo mayor, se consiguieran resultados muy interesantes. Respecto a la actividad acuícola, que tuvo un retraso mayor, se puede señalar que tiene un gran potencial; incluso, una mayor capacidad de independizarse de las ayudas estatales en un plazo más corto.

Si bien estos resultados son importantes, porque mejoraron en forma sostenible los ingresos y la calidad de vida de la población, no hubiera sido posible concretar ninguno de ellos, si no se hubiesen dado los siguientes aspectos:

- En todos estos casos, se produjo una articulación institucional que favoreció el desarrollo del Proyecto. En el caso de Chiloé, fueron clave el FOSIS, el SENCE, la Fundación Chinquihue y el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA). En el caso de Arauco, contribuyeron decididamente el FOSIS, SERCOTEC, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y la Fundación Andes.
- Los municipios se comprometieron con el desarrollo de estos Ejes de Desarrollo Económico y entregaron un respaldo institucional y económico. El caso más claro es Arauco, donde los municipios crearon oficinas de turismo, cosa que también desarrollaron algunos de Chiloé.
- La creación de las Mesas Temáticas fue determinante tanto para generar alianzas y encadenamientos entre privados como para ordenar la demanda hacia el sector público.
- Para conseguir los tres puntos anteriores, es posible señalar que el PRORURAL realizó una importante contribución, porque consiguió, aunque sea en parte, la articulación institucional, al reunir a los municipios, convocar a los privados, crear y desarrollar instancias de coordinación y entregar capacidades técnicas y metodológicas al conjunto.

11. Conclusiones

El PRORURAL nació producto de un adecuado diagnóstico de la realidad rural en Chile, tanto desde el punto de vista del funcionamiento institucional como de la identificación de una nueva ruralidad. Si bien esto se visualizó a nivel teórico y se avanzó en un diseño programático que se tradujo en la formación del Programa PRORURAL, éste perdió fuerza a partir del año 2000, porque el desarrollo rural no fue asumido integralmente por las autoridades.

El marco teórico del PRORURAL nos parece plenamente correcto y vigente hasta el día de hoy y estimamos que debe ser la base de un futuro programa de desarrollo rural en Chile.

Un primer problema que surge del Programa es el diseño institucional, ya que si bien era un programa nacional, no tuvo una inserción clara respecto a las instituciones creadas por Ley. La diversidad de instituciones que componían tanto el Consejo Directivo como el Comité Técnico Nacional hacían previsible la dificultad para reunirse, como efectivamente sucedió. Esta situación, sumada a la ambigüedad sobre jerarquías entre el Comité Técnico y la Dirección Ejecutiva Nacional, hizo que esta última tuviera poco apoyo político e institucional para emprender este ambicioso proyecto.

En cuanto al alcance, si bien el diagnóstico que hizo el PRORURAL es correcto, nos parece un tanto ambiciosa la velocidad con que se extendía, lo que respondía más bien a una necesidad de validarlo tanto regional como nacionalmente que a avanzar a partir de una experiencia adquirida. El cambio propuesto en la visión espacial del desarrollo, en la participación institucional y ciudadana y en la concertación de actores institucionales requerían de más tiempo y más profundidad antes de ser replicados.

Tampoco se aprecia una rigurosidad metodológica en el inicio del PRORURAL, ya que no se estableció un sistema de información y seguimiento lo suficientemente consistente como para medir y evaluar los avances y los resultados, a pesar de la realización de un número importante de talleres nacionales como parte del Programa.

Se consiguieron importantes acuerdos con instituciones a nivel central, pero no en todas las regiones se tradujeron en compromisos claros de los respectivos directores regionales. En esta tarea, juega un rol relevante el coordinador del PRORURAL y su capacidad de contactos, negociación e influencia en cada región.

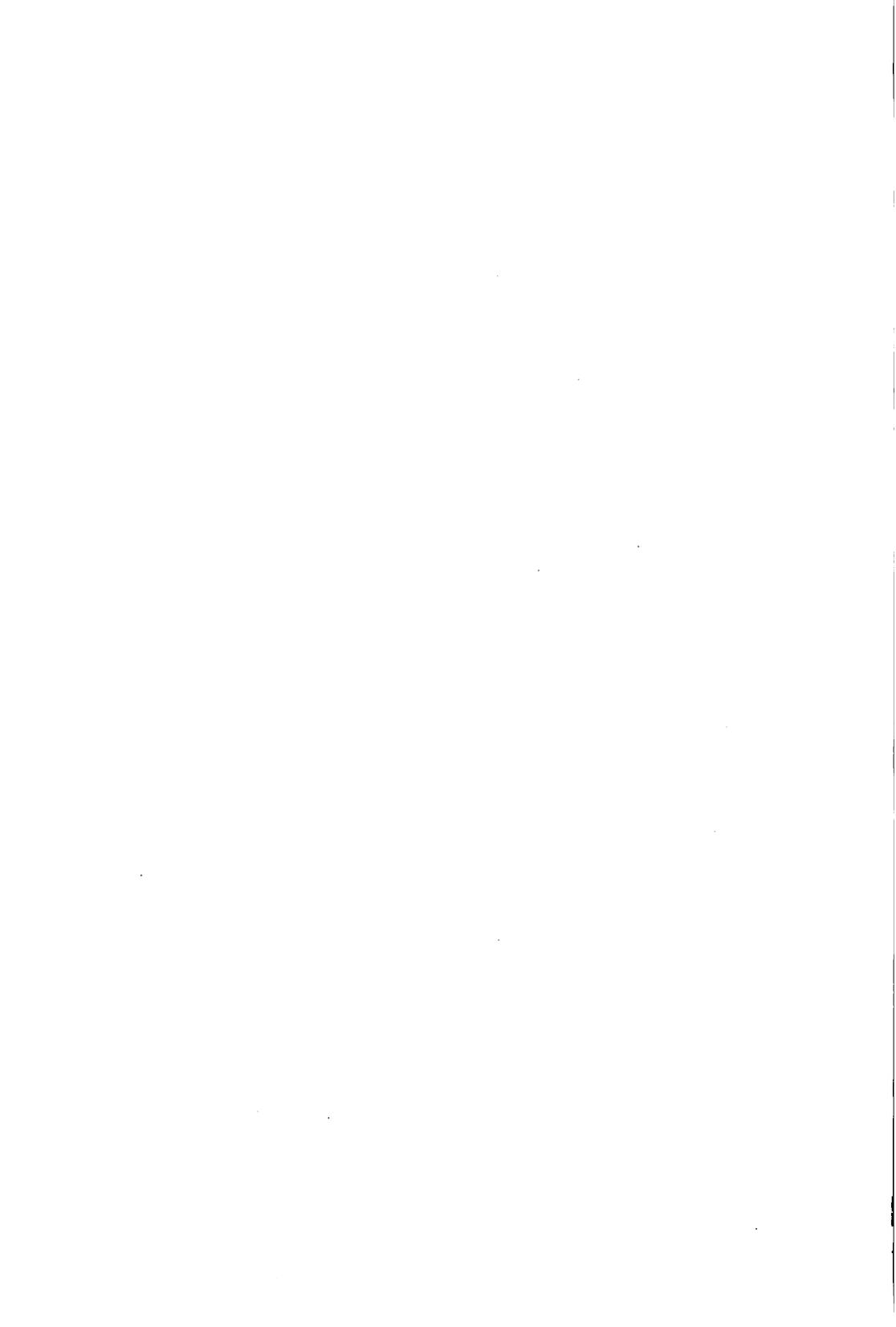
Es interesante el esquema metodológico que se aplicó en los territorios, del cual se puede obtener un importante aprendizaje:

- **Coordinación de instituciones públicas.** Se hizo un gran esfuerzo en la materia y se consiguieron resultados parciales, pero no suficientes como para sostener el Programa a mediano plazo.
- **Identificación de Ejes de Desarrollo Productivo.** Se realizó un largo trabajo con metodologías participativas en los territorios, en especial en Arauco y Chiloé y, efectivamente, los ejes escogidos son los que presentan mayor potencialidad.
- **Mesas Zonales.** La constitución de estas Mesas fue clave, porque participaron los municipios y se construyó el Plan de Inversión Zonal.
- **Plan de Inversión Zonal.** Puntos focales para amarrar la coordinación alcanzada. Se logró en forma importante, pese a lo irregular del compromiso de las instituciones.

- **Mesas Temáticas.** Se convirtieron en un punto de encuentro fundamental entre productores e instituciones y en una instancia de seguimiento y propuesta de proyectos y actividades. Tal vez, es uno de los logros más audaces y de mayor proyección a futuro.

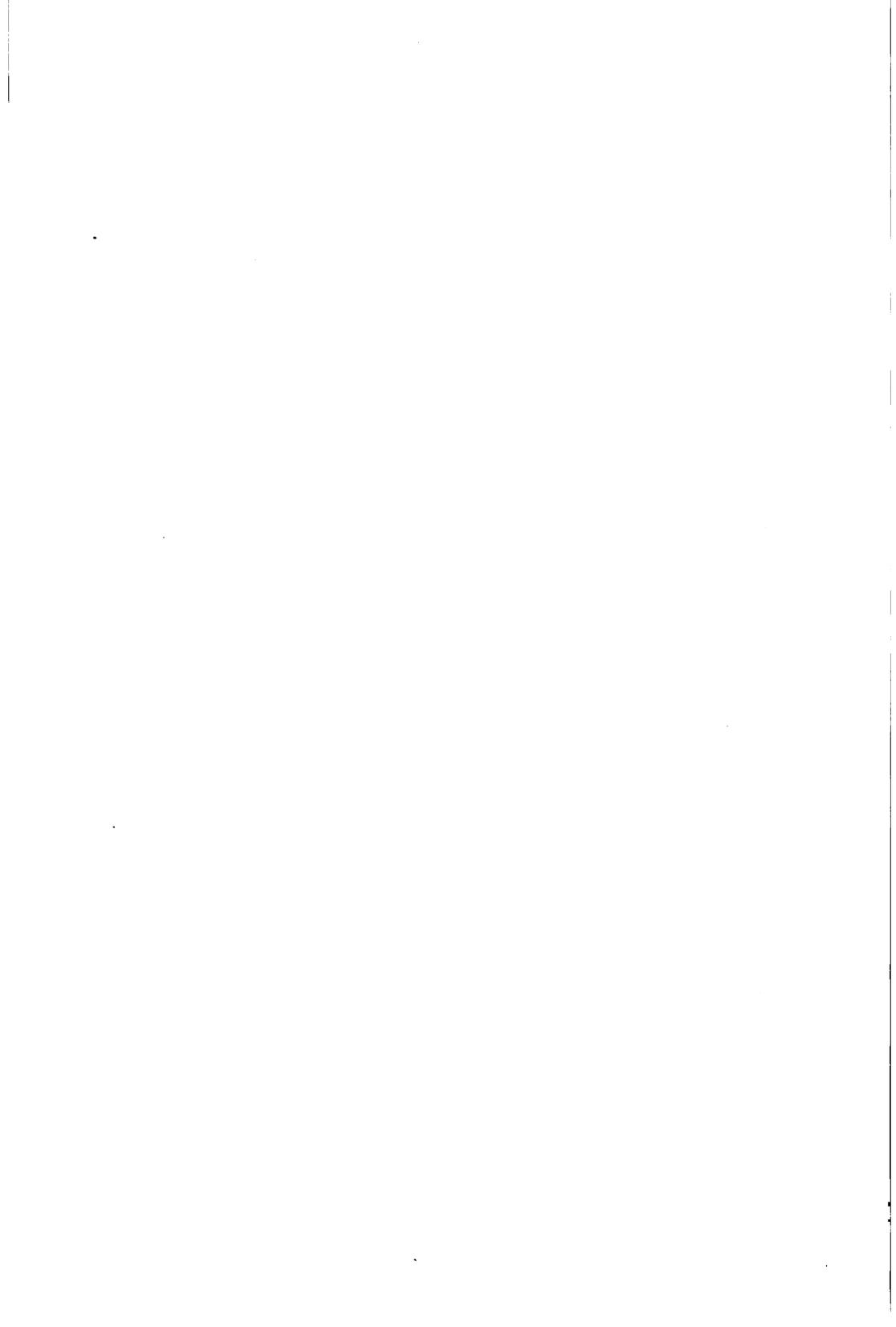
Uno de los principales impactos del Programa se traduce a nivel de municipios y de la asociatividad municipal, cuyas consecuencias se aprecian actualmente. En primer lugar, se distingue una visión territorial en los dos territorios analizados tanto de parte de los alcaldes como de los funcionarios municipales. Esto se refleja en acciones conjuntas, en la participación en mesas zonales y en la preparación de proyectos de inversión de la asociación de municipios. A nivel institucional, se refleja en la formación y la consolidación de la Asociación de Municipalidades.

En segundo lugar, el hecho de colocar y preparar capacidades técnicas al interior del municipio abrió un mundo de posibilidades en la interlocución con las instituciones y con otros municipios y en la generación de proyectos y captación de recursos.





**CARACTERIZACIÓN
Y SISTEMATIZACIÓN DEL
PROGRAMA PRORURAL**



I. CONTEXTO NACIONAL EN QUE SE CREA Y SE DESENVUELVE EL PRORURAL

1. ENFOQUE DE DESARROLLO RURAL EN LOS ÚLTIMOS DOCE AÑOS

Para entender el nacimiento y el desarrollo del PRORURAL, es necesario identificar los ejes principales de la política agrícola y rural en el decenio pasado. Este análisis incluirá las sensibilidades sobre el desarrollo rural, los énfasis aplicados y la importancia relativa que tuvo el tema rural en el contexto nacional.

En el período aludido, se sucedieron tres gobiernos de la misma coalición política y el país vivió un crecimiento económico significativo. Entonces, la pregunta es cómo evolucionó la visión de desarrollo rural.

Desde 1990 hasta 1994, período del Presidente Aylwin, no se puede identificar una política de desarrollo rural o agraria explícita, sino que la económica determina el comportamiento del sector agropecuario. Esta política se puede ver reflejada en los siguientes grandes temas:

- Diseño e implementación de una política macroeconómica de aplicación homogénea para toda la economía.

- El Estado se responsabiliza por el fortalecimiento de la pequeña propiedad agropecuaria y por la sustentabilidad del desarrollo.

Los programas se orientan a: a) Facilitar la transformación productiva para generar niveles adecuados de competitividad y rentabilidad, b) mejorar la inserción de los productos agrícolas en los mercados externos y c) atacar decididamente la pobreza rural.

Esta visión muestra dos aspectos importantes: primero, la política macroeconómica y comercial chilena es la que fija las reglas del juego para la agricultura y, en consecuencia, se diseña e implementa un conjunto de acciones para adecuar el sector a las consecuencias de dichas políticas. Esto se refleja en el apoyo que se entrega a los agricultores para mejorar su productividad y su inserción en los mercados en un ambiente de aranceles más bajos y de acuerdos comerciales.

El segundo aspecto es el referido a la pobreza rural. En este sentido, la política de gobierno está enfocada a "pagar la deuda social" que se arrastra de la Dictadura, lo que se manifiesta en el mejoramiento de los ingresos monetarios a través del salario mínimo y de las pensiones asistenciales y en la ampliación de cobertura de programas sociales.

Incluso, en el último mensaje que entrega el Presidente Aylwin al país en 1993 señala que las tareas más relevantes para el futuro en lo concerniente al desarrollo rural son:

- Apoyar el proceso de reconversión de la agricultura tradicional,
- Mejorar la competitividad de la agricultura chilena y
- Formular y gestionar proyectos de desarrollo rural con financiamiento externo.

Cabe destacar que, paralelamente, se diseña e implementa un plan de infraestructura para el mediano plazo, lo que origina más adelante múltiples beneficios económicos y sociales para la población rural.

Respecto a desarrollo rural propiamente tal y, en particular, a la intervención en territorios que se marginalizaban con el desarrollo productivo basado en una estrategia exportadora, solamente se rescatan proposiciones generales. Sí se pueden rescatar algunos instrumentos como la transferencia tecnológica y el crédito, los que alcanzan una importante cobertura en 1992, beneficiando a 47.882 personas el primero y a 65.892 el segundo.

Con el inicio del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se continúa con la dinámica anterior. Al poco tiempo, se advierten señales de estancamiento en la disminución de la pobreza rural, lo que indica, de alguna forma, que los instrumentos utilizados no llegan a toda la población o, si llegan, no son lo suficientemente efectivos.

Como consecuencia de esta situación, por primera vez, empiezan a surgir elementos conceptuales que no se quedan solamente en la dimensión agrícola de lo rural, es decir, "El sector rural comienza a ser valorado no sólo como un sector que contribuye con alimentos y materia prima, sino también como una actividad que aporta al desarrollo más armónico del territorio, a la conservación y mejoramiento del medio ambiente, a la estabilidad política y al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad rural y urbana"¹.

Más aún, se advierte que la actividad agropecuaria no es capaz de responder por sí sola a la demanda de mejores niveles de vida: "el desarrollo rural supone lograr una diversificación de las fuentes de empleo, de ingresos y una mayor integración de las actividades económicas de las áreas rurales. Hay que tomar

1. La Política Agrícola en el Gobierno de Eduardo Frei 1994-2000.

en cuenta que las principales vías para aumentar el empleo y el ingreso en el medio rural no son necesariamente las actividades agropecuarias"².

Sin embargo, se destaca que no es suficiente con ampliar la mirada, sino que se identifica un elemento esencial en la eficiencia y en la eficacia de las políticas y los instrumentos con que llega el Estado a la población. En la Política Agrícola del Gobierno de Frei se plantea: "Este desafío (la multiactividad) sólo puede ser asumido por un Estado fortalecido con nuevas modalidades técnicas organizativas, que le permitan cumplir con eficiencia. Ésta debe ser abordada de manera interdisciplinaria e interinstitucional"³. Sin duda, es un planteamiento novedoso y desafiante y de gran importancia para un Estado con instituciones que actúan muy independientes unas de otras.

Por último, en este período, también se plantea como un elemento de importancia vital la participación ciudadana. En el programa se postula: "Avanzar en una alianza público privada que considere responder a demandas; fomentar la asociatividad; establecer en conjunto las áreas estratégicas en competitividad y desarrollo del espacio rural; e involucrar al sector privado en la validación y perfeccionamiento de los instrumentos"⁴.

En las definiciones anteriores, se va perfilando lo que serían los ejes principales que sustentarán el Programa PRORURAL: la multiactividad en el medio rural, la necesidad de articulación institucional para ser más eficientes y efectivos y la participación ciudadana.

El año 2000, Ricardo Lagos es elegido presidente y recoge la política señalada anteriormente, lo que se refleja en su primer Mensaje Presidencial ante el Congreso Nacional cuando enfatiza dos objetivos fundamentales para el Ministerio de Agricultura:

2. Ibid.

3. Ibid.

4. Ibid.

"Coordinar y catalizar el conjunto de iniciativas de desarrollo rural que realizan diversas reparticiones ministeriales y que son indispensables para enfrentar la pobreza rural y crear las condiciones para el desarrollo de la agricultura, implementando las acciones de fomento económico y de desarrollo agrícola, tendientes a mejorar la competitividad"⁵.

Más específicamente, cuando se refiere a desarrollo rural, destaca como tarea la "Proyección y ampliación del PRORURAL y articulación de esta iniciativa con un nuevo programa para el enfrentamiento de la pobreza rural en zonas de secano a partir del PRODECOP"⁶⁷. En consecuencia, no se enfatiza en el desarrollo productivo agrícola, sino que destaca y prioriza programas que abordan la multiactividad, la participación y la concertación institucional. Un elemento adicional que se suma y que se aplica en los dos programas, es el rol del municipio como actor importante en el desarrollo económico.

Posteriormente, se elabora un documento que define en forma más precisa la política del Ministerio de Agricultura al señalar: "Las políticas vinculadas al desarrollo agrícola tienen un grado razonable de desarrollo y consolidación en el país, sin embargo el rol del Ministerio de Agricultura en el desarrollo rural es más complejo en razón del carácter multidimensional de este proceso y de la intervención de una multiplicidad de actores públicos y privados"⁸.

En este mismo documento se hace un reconocimiento al importante rol que cumplió la inversión en infraestructura iniciada en el Gobierno de Aylwin y

5. Mensaje Presidencial del 21 de Mayo de 2000. Gobierno de Chile.

6. Programa de Desarrollo Cooperativo. Una versión de este Programa se realizó en la IV Región, financiada por el FIDA, y la otra, en el Secano Costero, financiada por el Banco Mundial.

7. Ibid.

8. Una Política de Estado para la Agricultura Chilena Período 2000-2010. Gobierno de Chile. Ministerio de Agricultura.

se destaca que en los años que siguen se potenciarán programas como el PRORURAL y el PRODECOP. También, se destaca la importancia de la coordinación institucional.

A pesar de que se señala un sentido de continuidad con la estrategia formulada e iniciada en el gobierno anterior, en la política agraria de este gobierno se aprecia un marco conceptual menos sólido y una posición más ambigua sobre el compromiso del Ministerio de abordar el desarrollo rural.

2. INDICADORES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES

a) Indicadores económicos

En el Cuadro N°1, se presenta el comportamiento de la economía chilena en la última década y se identifican aquellos indicadores que son determinantes para la concepción de un programa como el PRORURAL.

Las cifras que muestra el Cuadro permiten concluir lo siguiente:

- La década del 90 representa el período de mayor y más sostenido crecimiento económico del país en el Siglo 20, donde el producto interno de la economía prácticamente se duplica. Sin embargo, se observan dos periodos muy marcados: el primero, 1990 - 1997, muestra un importante crecimiento de la economía en general y del sector agropecuario, en particular. El segundo refleja un estancamiento y una caída del producto, lo que repercute en el empleo y en las remuneraciones.
- A pesar de que la productividad continúa incrementándose y las exportaciones, prácticamente, mantienen un crecimiento constante durante todo el

período, los beneficios parecen llegar solo a una parte de la población ocupada, siendo los trabajadores menos calificados y los vinculados a la agricultura más tradicional los más perjudicados con la caída del producto.

CUADRO 1
Principales indicadores económicos. Período 1990-2000

AÑO	PIB variación anual %	PIB Agropec. anual %	Tasa desocupación %	Productividad por ocupado	Variación anual remun- eraciones	Exportaciones Agropecuarias y pesqueras (Mill. US\$)
1990	3,7	9,3	7,4	101,2	1,9	994
1991	8,0	1,2	7,1	107,8	4,9	1.221
1992	12,3	11,2	6,2	115,9	4,5	1.222
1993	7,0	2,7	6,4	117,2	4,3	1.171
1994	5,7	6,0	7,8	122,5	6,5	1.272
1995	10,6	5,2	6,6	134,0	4,8	1.530
1996	7,4	1,3	5,4	141,9	4,2	1.674
1997	7,4	-3,9	5,3	149,2	2,7	1.637
1998	3,9	6,5	7,2	152,3	2,4	1.681
1999	-1,1	-1,3	8,9	153,8	2,4	1.719
2000	5,4	5,2	8,3	161,2	1,4	1.691

Fuente: Banco Central de Chile

b) Evolución de la Inversión Pública

La inversión pública, estimada en un 21% de la inversión total entre los años 1990 y 2000, aporta a la construcción de infraestructura y a la inversión social en las distintas regiones del país.

La inversión del gobierno central y de los gobiernos regionales tiene un notorio aumento hasta el año 1998, con tasas de crecimiento promedio anuales de 10,8%. Durante este año, los montos invertidos son 2,5 veces mayores que los invertidos en 1990, pero a partir de la crisis económica iniciada en 1998 esta expansión se desacelera.

A pesar de que la inversión de las municipalidades corresponde a montos significativamente menores que los aportados por el Gobierno Central y los gobiernos regionales, la evolución muestra una tendencia ascendente en todo el período de análisis, con un crecimiento promedio anual de un 11,2%. Esta participación más activa en el proceso de inversión se traduce en un mayor protagonismo de los municipios para resolver los problemas de las comunidades.

Durante la década de los noventa, el gobierno central entrega de manera paulatina mayor poder de decisión a las regiones para definir las inversiones que se realizan en su territorio. Esto se lleva a cabo, principalmente, a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), pero también mediante otros instrumentos que se establecen en ese mismo periodo: la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y los Convenios de Programación.

La Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) es de responsabilidad de los ministerios o sus servicios y está destinada a regiones específicas, pero es el Gobierno Regional (GORE) el que resuelve la distribución de estos recursos entre los proyectos que cumplen los criterios de elegibilidad establecidos. La Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) también es de responsabilidad de los ministerios y sus servicios; aquí, los municipios desempeñan en su asignación un rol importante. Los Convenios de Programación son acuerdos formales entre los gobiernos regionales y los ministerios, que se relacionan con programas de inversión anual o plurianual y donde ambos tipos de instituciones participan en su financiamiento.

Si bien la fuente más importante de recursos es el Sectorial, existe una estrategia de hacer crecer la parte entregada por las regiones. La idea es llegar a una meta nacional del 42% de recursos regionales en los próximos años, meta que es ambiciosa si se tiene en cuenta que en el 2000 sólo el 20% corresponde a recursos regionales.

c) Gasto Público

El análisis del gasto público se realiza considerando dos años (1995 y 2000), lo que permite, en primer lugar, hacer comparaciones y analizar la evolución que experimentó durante el periodo y, luego, inferir la intencionalidad de política pública a partir de esta evolución.

Entre 1995 y 2000, existe un importante incremento en los ingresos. La asignación de dichos ingresos marca una tendencia de la política pública. Los gastos en funciones generales experimentan un crecimiento (en porcentaje) mayor que el ingreso total, en especial, el ítem justicia, donde existe una carencia importante en el país.

El gasto en funciones sociales experimenta el mayor porcentaje de variación, principalmente, los ítem de educación, subsidios y otros; el gasto en funciones económicas, por su parte, es el que sufre la menor variación, lo que afecta, en especial, la promoción de actividades productivas.

Esto demuestra que la intencionalidad del gasto está orientada hacia tres ejes estructurales que reflejan las mayores carencias de los chilenos: salud, educación y justicia y que la insuficiencia de ingresos de las personas está siendo atacada por los ítemes subsidios y otros sociales.

La inversión pública se manifiesta en un mejoramiento significativo de la infraestructura caminera, de la electrificación rural, de los servicios de salud y educación y en un incremento del acceso al agua potable y a la telefonía.

CUADRO N° 2
Gasto público en Chile (millones de pesos de cada año)

ITEM	1995	2000	% AUMENTO
Ingreso total	5.926.295	9.114.502	54
Gasto Total	5.258.686	9.058.095	72
1. Gasto en Funciones Generales	913.731	1.564.828	71
* Gobierno	203.698	347.677	70
* Defensa	439.007	709.075	61
* Justicia y Seguridad Social	271.026	508.077	88
2. Gasto en Funciones Sociales	3.419.591	6.260.730	83
* Salud	614.682	1.099.109	79
* Vivienda	273.338	360.296	32
* Previsión	1.460.625	2.599.641	78
* Educación	763.493	1.577.035	107
* Subsidios	132.810	246.958	89
* Otros social	174.643	377.691	116
3. Gasto en Funciones Económicas	733.001	1.052.201	43
* Promoción Actividades Productivas	358.548	456.589	27
* Infraestructura	374.453	595.612	59
4. Interés Deuda Pública	192.362	180.335	-6

Más del 90% de la inversión en el sector agropecuario fue financiada por fondos sectoriales, los que se dirigieron fundamentalmente al riego, utilizándose en la construcción, el mejoramiento y/o la habilitación de canales, embalses para riego y sistemas de regadío. Otras inversiones menores se focalizaron más directamente hacia el fomento agrícola, pecuario y silvícola.

Esto nos lleva a las siguientes conclusiones:

- El importante crecimiento económico de la década se expresa, por un lado, en un incremento significativo de la inversión social, orientada principalmente a infraestructura y servicios sociales, y del gasto social que tiene un importante efecto en el ingreso de las personas.
- En el período se produce un significativo impulso a la descentralización, creándose los mecanismos para decidir regional y localmente los fondos sectoriales, lo que se expresa, en especial, en los temas de infraestructura y servicios sociales.
- No existe un impulso significativo hacia la promoción de las actividades productivas, a pesar de que los acuerdos comerciales modifican sustantivamente la estructura productiva y profundizan la diferenciación de territorios.
- La inversión productiva radica en el riego, lo que profundiza aún más la diferenciación de territorios.
- Toda esta situación lleva a que los sectores con mayor potencial natural y que pueden desarrollar una capacidad exportadora crezcan con mucha fuerza; mientras que los sectores con menores potenciales en recursos profundizan su marginación, provocando expulsión de población, principalmente de los más jóvenes. Estos grupos no se ven beneficiados por los programas concebidos a nivel nacional.
- La gran inversión en infraestructura y en servicios sociales abre una puerta en los sectores más marginales hacia el desarrollo de nuevos espacios productivos, situación que no siempre puede potenciarse por las características de los instrumentos de fomento.

d) Evolución de la pobreza rural

Chile logra una significativa reducción de la pobreza e indigencia durante los noventa: de un 38,6% en 1990 se pasa a un 20,6% en el 2000. La población en situación de indigencia disminuye, durante el mismo período, de un 12,9% a un 5,7% tanto en zonas urbanas como rurales y en todas las regiones del país.

A partir de 1998, se atenúa el ritmo de disminución de la pobreza y se estanca la reducción de la indigencia, lo cual se explica, fundamentalmente, por el incremento del desempleo. Durante este período, el país es capaz de mantener y fortalecer los programas sociales orientados a mejorar la calidad de vida de los hogares.

Los niveles de pobreza rural se analizan a partir de la evolución de la pobreza e indigencia entre 1990 y 2000:

CUADRO N° 3
Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia por Zona

Año	PORCENTAJE SOBRE LA POBLACIÓN RESPECTIVA					
	Indigentes		Pobres no indigentes		Total pobres	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
1990	12,4	15,2	26,0	24,3	34,8	39,5
1992	8,6	9,8	23,8	23,6	32,4	33,4
1994	7,1	9,8	19,8	21,1	26,9	30,9
1996	5,0	9,4	16,8	21,2	21,8	30,6
1998	5,1	8,7	15,6	18,9	20,7	27,6
2000	5,3	8,3	14,8	15,5	20,1	23,8

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta Casen

Entre 1990 y 2000, la pobreza total experimentó una disminución de un 48% y la rural, un 40%. En el mismo periodo, la indigencia a nivel nacional disminuyó en un 55,8%, mientras que en el sector rural se redujo en un 45%. Esto indica que la pobreza rural es más difícil de erradicar que la urbana.

Se puede observar una considerable disminución de los niveles de pobreza e indigencia rural entre 1990 y 1996, período en el cual el país tuvo un importante crecimiento económico. El posterior estancamiento coincide con la fuerte desaceleración de la economía.

La evolución promedio de los ingresos rurales en comparación con los urbanos es la siguiente:

CUADRO 4
Ingresos promedio de los hogares, por tipo de ingresos según zona
Período 1990-2000 (en miles de pesos) *

Tipo de Ingreso	Zona Urbana			Zona Rural		
	1990	1998	2000	1990	1998	2000
Ingreso por trabajo	277,4	433,1	414,8	212,2	207,5	159,6
Ingreso autónomo	347,9	524,7	556,8	248,9	242,9	276,6
Subsidio Monetario	2,9	3,7	4,4	3,3	9,8	11,2
Ingreso monetario del hogar	350,8	528,1	561,3	252,2	259,9	287,9

* Todo expresado en pesos de diciembre de 2000

Fuente: Elaborado por ODEPA con información de MIDEPLAN de las Encuestas Casen de 1990, 1998 y 2000

Al comparar la situación entre 1990 y 2000, se puede apreciar que en el primer año, el ingreso monetario del hogar rural representa el 71,9% del ingreso del hogar urbano, mientras que en el año 2000, representa el 51,2%.

En todos los años, los ingresos rurales son significativamente más bajos que los urbanos y esta situación empeora en el decenio.

En 1990, los subsidios monetarios son un 14% más alto en el sector rural, mientras que en el año 2000 son un 150% más alto⁹.

Al relacionar estas cifras con las anteriores, se puede concluir lo siguiente:

- Mientras el país crece a tasas significativas se verifica una disminución importante de la pobreza e indigencia, por lo menos hasta 1994. Posteriormente, el país sigue creciendo, sin embargo, la disminución de la pobreza se estanca y son los programas sociales los que ayudan, en mayor medida, a la población pobre. Es claro que el crecimiento económico y las políticas y los instrumentos para disminuir la pobreza rural no fueron suficientes.
- Los beneficios de la apertura y el sostenido aumento de las exportaciones afecta muy marginalmente a la población pobre e indigente, lo que indica que se está en presencia de sectores con menores calificaciones laborales, muy sensibles a la disminución de la actividad económica y ubicados en zonas más tradicionales. El porcentaje de trabajadores no calificados en zonas rurales casi dobla al urbano y constituye casi un tercio de los ocupados rurales.

9. Pobreza e Indigencia Rural: Evolución 1990-2000. Alex Barril García. Contexto Nacional del PRORURAL.

- La inversión productiva agrícola no llega a estos sectores o éstos no hacen un uso adecuado de los instrumentos disponibles. La focalización de los recursos está orientada hacia los grupos de mayor potencial o con mayor información.



II. DISEÑO DEL PRORURAL

1. TIPO DE PROGRAMA

En el capítulo anterior, se describieron las circunstancias que dieron origen al PRORURAL: su vinculación con la temática de la pobreza; la "deuda pendiente" recibida del tiempo de la Dictadura (1973-1990); su expresión rural; el importante esfuerzo nacional de inversión en infraestructura y servicios básicos que no significaba un impacto en la pobreza y, también, los importantes cambios que se estaban generando en el mundo rural y que exigían nuevas formas de intervención.

La iniciativa parte del Comité de Ministros del Área Social, donde participa el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), encargado de coordinar las políticas sobre pobreza en el país y de tutelar el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), creado algunos años antes para actuar directamente sobre la pobreza. Sin embargo, la jefatura del Programa se asigna al Ministerio de Agricultura y su ejecución, al encargado del Programa Chile Barrio y su equipo (Ministerio de Vivienda y Urbanismo y otros).

La estrategia utilizada consiste en coordinar la acción de diferentes ministerios para actuar en forma más eficaz sobre las zonas de pobreza, sea urbana o rural. En el caso del ámbito rural, se vuelve la vista hacia el Ministerio de Agricultura, que no pertenece al "área social" ni tiene claramente establecido en su misión

el combate a la pobreza, pero sí dispone de importantes -y crecientes- presupuestos para apoyar la pequeña agricultura, a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

La visión territorial planteada por el PRORURAL no tiene asiento en la administración del Estado. Sí se entiende que en ese espacio los municipios son agentes privilegiados tanto por su territorialidad como por ser la única instancia del Estado que tiene recursos y facultades importantes y que es realmente transectorial. El organismo estatal vinculado a los municipios es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), la que asume un rol importante en la estructuración del Programa. De esta forma, el tema municipal se introduce de una manera un tanto lateral en su diseño.

En cierto modo, el PRORURAL se inserta en la lógica de un Programa de Modernización del Estado. Se supone que la experiencia ganada durante su ejecución sirva a una nueva organización institucional que cubra, al menos, las agencias públicas de fomento productivo y de capacitación y acciones a nivel de las micro-empresas. Estas acciones se desarrollarían durante la segunda etapa del Proyecto, es decir, en el periodo presidencial comprendido entre el 2000 y el 2005, pues al comienzo no queda suficiente tiempo para una tarea de esa envergadura.

Igualmente, el PRORURAL plantea una cierta ambigüedad en su diseño, que se extiende durante toda su aplicación. Por una parte, como coordinador de instituciones públicas es un Programa de "segundo piso", ya que su acción e impactos son sobre las instituciones y sus comportamientos. Por otra, en cuanto a su acción directa sobre los diferentes agentes de cada territorio, es un Programa "de primer piso", pues su acción e impactos recaen directamente sobre, por ejemplo, pequeños productores rurales y sus organizaciones¹⁰.

10. Esta situación queda demostrada por la evaluación realizada para la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. Programa de Evaluación PRORURAL, DIPRES, mayo de 2002.

Finalmente, en su diseño original se trata de un Programa "de oferta", donde las instituciones socias, que son públicas, ofrecen mejores servicios a los habitantes rurales al actuar en conjunto que por separado, pues el PRORURAL ayuda y favorece una mayor flexibilidad y pertinencia. Sin embargo, al proponer la gestión del desarrollo a nivel territorial, abre la puerta a la participación de los actores locales (organizaciones productivas y sociales), con lo que el Programa pasa a ser "de demanda", ya que el sustantivo es saber qué quiere la gente para, luego, adaptar los instrumentos.

Al comienzo del Programa, su financiamiento parece no estar muy claro, incluso, en los primeros meses se usaron recursos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Bienes Nacionales. Luego, se organiza a través de los presupuestos anuales del ministerio de Agricultura, vía Subsecretaría de esa rama (sin glosa propia, adscrito a otra glosa mayor de esa repartición), y del ministerio del Interior, a través de la SUBDERE (con glosa presupuestaria como Programa PRORURAL).

Es un Programa diferente que no se inserta con claridad en la institucionalidad vigente y que asume un tema (el desarrollo rural) que ninguna institución asume plenamente como suyo. Este aspecto tendrá gran repercusión en su desarrollo.

2. MECANISMOS DE REPLICABILIDAD

Se trata claramente de un programa público, ejecutado por entidades públicas, con financiamiento totalmente fiscal y sin participación de ninguna agencia internacional tanto en su diseño como en su financiamiento o asesorías. Tiene un cierto carácter de programa piloto, ya que se propone la coordinación de instituciones pertenecientes a diferentes ministerios, propuesta que recién se está probando en el sector urbano (Programa Chile Barrio) y no se sabe muy

bien cómo funcionará. Sin embargo, su área de aplicación es importante desde el comienzo:

- Las cinco regiones del país con mayor índice de ruralidad y con más alta presencia de pobreza rural.
- Una "zona" (territorio) en cada región, que incluye en total 32 comunas, con más de medio millón de habitantes, de los cuales cerca de la mitad corresponde a población rural (ver Capítulo III).

El Programa tiene como perspectiva incorporar nuevos territorios en cada una de las cinco regiones; sin embargo, nunca se señala si se contempla llegar a cubrir todo el territorio de cada región, al menos de aquellas con presencia significativa de pobreza rural, aunque sea en un horizonte lejano.

3. ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN

3.1. VISIÓN SOBRE LA SITUACIÓN INSTITUCIONAL

El Acta de Acuerdo de la Comisión de Ministros del Área Social del 6 de agosto de 1996 indica "el principal problema es la atomización y dispersión de los programas e instrumentos públicos, por lo que debe insistirse en la necesidad de coordinación y articulación institucional, modificando las actuales formas de intervención".

Esta descoordinación se debe a dos situaciones generales que se complementan:

- Los instrumentos son sectoriales, definidos para los objetivos del sector específico, contruidos según esta lógica.

- Los instrumentos son genéricos, se aplican en todo el país, a toda la población que tenga que ver con la función del sector, cualquiera sea su situación local.

Además de estos aspectos y como consecuencia de ellos, los instrumentos de intervención se presentan rígidos y difíciles de adaptar a cambiantes condiciones locales. Se agrega a esto el hecho de que con frecuencia son diseñados teniendo en mente la realidad urbana y, por lo tanto, resultan engorrosos de aplicar a la realidad rural o, simplemente, no se aplican, es decir, algunos instrumentos de intervención presentan un sesgo anti-rural.

El texto del "Programa de Desarrollo de Zonas de Pobreza Rural" (enero, 1998) refrendado por las Comisiones de Ministros del Área Social y Económica señala los siguientes "ejes estructurantes" de la propuesta de acción:

- "La flexibilización y descentralización de los instrumentos públicos para que puedan adaptarse a las especificidades de las diversas zonas en las que se expresa la pobreza rural".
- "Priorizar el uso, adaptación, profundización y ampliación de los instrumentos y programas públicos orientados a fomentar el mejoramiento de los ingresos de la población rural pobre, dado que en dicho ámbito es donde se constatan las mayores falencias."
- "Avanzar en la formulación de propuestas de política, en función de que vayan siendo progresivamente consideradas para mejorar la pertinencia, eficacia y eficiencia de la acción pública en esta materia, y de ir generando los insumos para una política de Estado de desarrollo territorial en zonas preferentemente rurales."

Termina señalando: "el presente Plan de Acción se plantea como una decisión de descentralización de instrumentos y programas que tengan pertinencia para el desarrollo de las zonas de pobreza rural, poniendo a disposición de la

Autoridad Territorial..... un menú de instrumentos que puedan ser utilizados articulada y coherentemente en cada territorio"¹¹.

A partir de esta visión, surgen en el diseño las siguientes líneas de acción:

- Coordinar la intervención de diferentes instituciones públicas para alcanzar mejores niveles de eficacia y eficiencia.
- Motivar la participación activa de los actores sociales locales. Para esto, existe la necesidad que los centros de decisión sobre las intervenciones de desarrollo se acerquen al lugar donde se realiza la acción.
- Acción tendiente a "flexibilizar" los instrumentos sectoriales para permitir la acción conjunta y coordinada y que las decisiones sean tomadas de manera más descentralizada, lo más cerca posible del nivel local.
- Acción orientada a elaborar nuevas políticas de desarrollo rural que asuman las condiciones indicadas (detrás de esto, pero no explicitado, aparece la necesidad de una nueva institucionalidad para el desarrollo de los territorios rurales, lo que se conecta con los programas de Reforma y Modernización del Estado).

3.2. VISIÓN PRODUCTIVA EMPRESARIAL

En el diseño original del Programa se plantea que esté orientado a mejorar los ingresos de la población rural pobre, ya sea en forma directa o mejorando las condiciones locales y el empleo, lo que se puede realizar por dos vías:

11. Op. cit. Primera página del Resumen Ejecutivo.

- El mejoramiento del empleo de los activos locales en cuanto asalariados.
- El desarrollo de micro-empresas viables, vinculadas a los actores económicos del territorio.

Se supone, desde luego, que es posible combinar acciones de ambos tipos, según las condiciones específicas del territorio donde se trabaja, en particular, el tipo de inserción económica de las familias de menores recursos.

Sin embargo, ambas estrategias no se deben aplicar para casos aislados. Se propone una acción que parte del sector público y pretende inducir una activación de los actores económicos y sociales locales cercana a lo que debe llegar a ser un Plan de Desarrollo del Territorio. Se trata de una estrategia "territorial", basada en la definición en común de "oportunidades" presentes en el territorio y en la transformación de estas oportunidades en Ejes Estratégicos de Desarrollo, alrededor de los cuales se aglutinan y toman coherencia las iniciativas y los proyectos específicos a desarrollar.

Además de la productividad de cada emprendimiento particular, se busca la competitividad del Eje en su conjunto y en éste pueden participar asalariados, micro-empresarios, pequeños y medianos empresarios y, eventualmente, grandes empresas, que conforman la cadena de valor del Eje.

Los Ejes Estratégicos de Desarrollo escogidos son parte del Plan de Desarrollo Territorial. La forma de construir este Plan "desde abajo" debe permitir la participación y la inclusión de los activos de menos recursos en forma sostenible en el tiempo.

En los documentos originales, estos "ejes" no se reducen a ramas o grupos de actividades económicas, sino que constituyen apuestas concertadas en torno

a visiones compartidas (por los actores presentes) que se asumen sobre la base de vocaciones y oportunidades reales existentes en el territorio¹².

Se habla de Eje Estratégico de Desarrollo por lo siguiente:

- **Eje**, porque tiene el potencial de articular y estructurar en torno a un ámbito específico de actividad un conjunto de actores (locales, zonales, regionales, públicos y privados), de recursos (materiales, financieros, técnicos) y de procesos (acciones, inversiones, transacciones), en función de resultados de mediano o largo plazo.
- **Estratégico**, porque comprende la realización de un conjunto de acciones (iniciativas, gestiones e inversiones), cuya aplicación ordenada y articulada puede llevar a obtener un impacto significativo en el logro de objetivos estratégicos de desarrollo definidos.
- **Desarrollo**, porque está referido a la generación y a la distribución equilibrada de riqueza en el o los territorios que componen la zona de intervención, entendiendo territorio no sólo como espacio geográfico, sino también como los actores sociales y los procesos que en él se interrelacionan, generando dinámicas con efectos específicos de desarrollo o de empobrecimiento.

Este diseño implica, entonces, que la acción prioritaria de los equipos de la "Red" PRORURAL es motivar la definición conjunta de estos Ejes en cada territorio. Dicha tarea exige la creación de instancias de concertación de actores y el desarrollo de líneas de trabajo que vayan en apoyo al desarrollo de las micro-empresas y/o de la empleabilidad en relación con los Ejes acordados.

12. PRORURAL, Documento de Trabajo N°5, Pautas de Trabajo para la Definición de los Planes de Acción Zonal.

3.3. VISIÓN DE TERRITORIO

La pobreza adquiere diferentes características en cada zona rural del país. Las acciones tendientes a generar mayores ingresos para un sector dependen de las características locales: recursos disponibles; actividades económicas establecidas, en crecimiento o en declinación; actores económicos y sociales presentes; nivel de la infraestructura disponible; centros urbanos presentes y su funcionalidad; densidad poblacional; aspectos organizativos y culturales de la población pobre; etc. Por lo tanto, para que la intervención del Estado sea eficaz y eficiente debe asumir la realidad de cada territorio y adaptar el "menú" de acciones disponibles en las instituciones públicas a las condiciones específicas de cada territorio en particular.

3.4. ZONA O TERRITORIO

La definición inicial utilizada en el Programa es más operacional que teórica y se refiere a un conjunto de comunas contiguas, cuya dimensión no sobrepasa la de una provincia. Es decir, un espacio mayor que una comuna y no más grande que una provincia chilena, donde se respetan los límites comunales (los municipios son actores importantes), pero no los provinciales. Sin duda, esta dimensión base para el trabajo de desarrollo rural sin duda tiene implicaciones diversas.

A esta definición básica, se agrega que posea una importante ruralidad promedio y, al menos, según lo mencionado en los primeros documentos orientadores, que las "zonas de pobreza rural" tengan alta presencia de pobres rurales en diferentes partes (se podría entender, además, que el tipo y la forma de expresión de la pobreza rural sean similares dentro del territorio).

Además de lo anterior, está la posibilidad de identificar para la población rural de la zona, alternativas económico-productivas que puedan impactar en sus niveles de ingreso y empleabilidad¹³.

Igualmente, se puede suponer la necesaria existencia de una cierta densidad y calidad de actores sociales, capaces de concordar acciones concretas alrededor de Ejes Estratégicos de Desarrollo. Estos últimos implican la presencia de actividades económicas primarias y secundarias con sus respectivas cadenas de valor y agentes económicos, una parte de los cuales, al menos, con presencia dentro de los límites del territorio. Esto no está explicitado en ningún documento del Programa¹⁴.

En el diseño del Programa, esta visión de territorio implica:

- Desarrollar líneas de trabajo orientadas a abordar lo extra agrícola: la importancia creciente del ingreso extra agrícola incluye, en cada zona, el desarrollo de alternativas que aparezcan como oportunidades de desarrollo económico. Ya no es posible centrarse sólo en las actividades agropecuarias y lo no agrícola puede asumir diferentes condiciones y características según el territorio en cuestión.
- Desarrollar líneas de trabajo destinadas a aumentar los ingresos de los sectores pobres y no sólo proveer más servicios básicos.
- Avanzar en líneas de trabajo que apunten a fortalecer la organización de los actores sociales más relevantes, en particular, los pobres y desarrollar la asociatividad dentro del territorio, ya que éste se conforma como un espacio de participación y concertación.

13. Documento Red PRORURAL, marzo de 2001.

14. Durante el 2001, el personal de regiones del PRORURAL solicitó a la Dirección Ejecutiva la realización de varias acciones internas destinadas a precisar y operacionalizar el concepto de "territorio". Estas acciones fueron iniciadas, pero no terminadas.

4. ARREGLOS INSTITUCIONALES

4.1. ESTRUCTURA PÚBLICA

La apuesta básica del PRORURAL es la coordinación de las instituciones públicas sectoriales, al menos las más relevantes, para desarrollar las líneas de trabajo previstas en los territorios. En Chile, no existía una institucionalidad de "desarrollo rural" y el tema "pobreza", asignado a MIDEPLAN, en realidad se manejaba de manera interministerial. La estructuración interna del Programa toma entonces el carácter de una apuesta estratégica, destinada a aportar en forma provisoria las instancias de coordinación que no existen para lo rural. Esto, necesariamente, debe ajustarse a la organización de la administración del Estado y a los cuatro niveles territoriales reconocidos: central, regional, provincial y comunal.

4.1.1. Estructura funcional del PRORURAL

La primera formulación de estructura del Programa aparece como "liviana", en términos de creación de administración propia, conformada por una Dirección Ejecutiva de tres profesionales más un profesional por Región. Por el contrario, pone mucha exigencia en un Consejo Directivo Nacional, que debe funcionar "con una frecuencia mensual en la fase inicial, para luego distanciarse"¹⁵.

La estructura propuesta sigue, en términos generales, el diseño del programa interministerial Chile Barrio, creado un poco antes para actuar sobre las poblaciones precarias y marginales existentes en el sector urbano, peri-urbano y rural del país y cuya institución base es el Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales.

15. Programa de Desarrollo de Zonas de Pobreza Rural. Plan de Acción 1998-2000. Pág. 19.

Consejo Directivo Nacional. Está compuesto por el Ministro de Agricultura (quien lo preside); los Subsecretarios de Agricultura, de Planificación y Cooperación, de Desarrollo Regional y Administrativo, del Interior, de Obras Públicas y de la Secretaría General de la Presidencia; los Intendentes de las cinco regiones participantes; los Jefes de los siguientes servicios: FOSIS (dependiente de MIDEPLAN), SERCOTEC (dependiente del Ministerio de Economía), CORFO (dependiente del Ministerio de Economía), INDAP (dependiente del Ministerio de Agricultura), SENCE (dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social) y la Dirección de Presupuesto (Ministerio de Hacienda).

Esta composición está asociada al Comité de Ministros del Área Social y Económica que dieron nacimiento al Programa. Debe notarse que el funcionamiento de este Consejo, que incluye ocho ministerios diferentes, exige un fuerte apoyo político, en particular, del Presidente de la República, lo que entrega al PRORURAL un gran espaldarazo institucional para acometer la tarea de coordinar instituciones. En la tradición chilena, el ministerio de Agricultura se asocia a un bajo perfil político, pero aquí aparece citando y presidiendo un Consejo que incluye a varios subsecretarios ministeriales, intendentes regionales y otros importantes funcionarios públicos, a pesar de que el tema rural no le esté claramente asignado.

El Consejo tiene como función:

- Implementar el Programa y tomar las decisiones estratégicas que se requieran para su eficaz funcionamiento y operación.
- Sancionar los Planes de Acción propuestos por la Dirección Ejecutiva, así como los respectivos presupuestos.

- Incentivar la suscripción de Convenios de Programación entre instituciones participantes para la concreción de los Planes Zonales.
- Realizar el seguimiento del Programa¹⁶.

Comité Técnico Nacional de Coordinación: Esta estructura no se menciona en el diseño original del Programa de enero de 1998, pero sí está en funcionamiento en 1999 bajo el rótulo inicial de "Equipo Nacional" y aparece señalada en el documento de información general del PRORURAL del mismo año. Aquí se señala como una instancia superior la Dirección (o "Secretaría") Ejecutiva, inmediatamente bajo el Consejo Directivo.

Está compuesto por el Director o Secretario Ejecutivo del PRORURAL (quien lo preside); profesionales que representan a las Subsecretarías e instituciones nacionales que participan en el Consejo Directivo Nacional, siendo inicialmente más operativos los representantes de la SUBDERE, la Subsecretaría de Agricultura, la Subsecretaría de Obras Públicas, la Subsecretaría de Bienes Nacionales, la CORFO, el SERCOTEC, el FOSIS, el INDAP y el SENCE.

Inicialmente, se supone que estos profesionales se adhieren, con aportes de tiempo de diversa intensidad, a la Dirección (o "Secretaría") Ejecutiva Nacional del PRORURAL. Esto resultó efectivamente así con el profesional de la Subsecretaría de Agricultura y, en menor medida, con la profesional de la SUBDERE. Por mandato del Consejo Directivo del 7 de junio de 2000 (después del cambio de autoridades de Gobierno), el grupo se constituye formalmente como Comité Técnico Nacional del PRORURAL.

Las funciones de esta instancia no parecen haber sido formalizadas, pero como expresión operacional del Consejo Directivo, se supone que apuntan a:

16. Ibid, pág. 19.

- Orientar la implementación general del PRORURAL y proponer medidas específicas en relación con los diferentes instrumentos de intervención a ser utilizados.
- Realizar un seguimiento y monitoreo de su avance y adoptar medidas particulares para facilitar el funcionamiento, recaudar recursos, etc.
- Velar por que las respectivas instancias institucionales de nivel regional asuman los esfuerzos de coordinación y los compromisos del Programa.

En la práctica, durante los dos primeros años de aplicación del PRORURAL, personal de coordinación y de la secretaría técnica del Programa en regiones participó en varios de los "talleres" del Comité Técnico Nacional.

Esta instancia se desdibuja el 2001 y deja de funcionar en lo sucesivo.

Dirección Ejecutiva Nacional. Inicialmente, estaba conformada por un equipo básico de dos o tres personas, más el apoyo de otros profesionales externos, en particular uno de la Subsecretaría de Agricultura (asesor del Subsecretario). En un comienzo, se comparte el Director Nacional y las oficinas con el Programa Chile Barrio.

Más tarde, luego del cambio de Gobierno, cuenta con un equipo profesional más numeroso (ocho o nueve personas), un equipo secretarial y un nuevo Director Ejecutivo.

Sus funciones son:

- Poner en marcha el Programa en las regiones seleccionadas, para lo cual debe realizar los contactos y los seguimientos necesarios con los respectivos Intendentes.

- Proponer los Planes de Acción del Programa al Consejo Directivo, los que luego serán aplicados en cada región.
- Proponer y aplicar las metodologías del Programa en regiones. Monitorear el proceso y orientar y capacitar al personal contratado y a los funcionarios asignados en las regiones.
- Organizar un trabajo de elaboración de políticas e instrumentos de desarrollo rural para enfrentar la pobreza, con la participación de diferentes instancias y personas de nivel nacional y regional.
- Realizar un trabajo permanente de lobby y contactar a las diferentes instituciones participantes a nivel nacional, de modo de facilitar la intervención coordinada en las zonas de aplicación del Programa.

Comité Técnico Regional del PRORURAL. Lo preside el Intendente y lo integran los directores regionales y funcionarios del Gobierno Regional, designados por el Intendente. En general, incluye a SERCOTEC, FOSIS, INDAP, CORFO, SENCE, GORE, CONAF (Corporación Nacional Forestal), Bienes Nacionales, SERNAPESCA, CONADI y otras instituciones que varían según la Región y los programas específicos que en ella se desarrollen. La persona contratada por el PRORURAL para la Región asume la función de Secretario Técnico de este Comité, al menos durante el primer período de aplicación del Programa.

Las funciones que le incumben son muy relevantes:

- Orientar y decidir la intervención del Programa.
- Movilizar las voluntades y los recursos institucionales necesarios.
- Realizar el seguimiento de los planes aplicados.

- Decidir sobre la asignación de recursos de nivel sectorial regional.
- Evaluar los resultados y decidir los cambios importantes a realizar.

En realidad, en este Comité cada institución compromete recursos y voluntades.

En caso de discrepancias entre instituciones, se entiende que es el Intendente Regional quien decide, es decir, esta autoridad preside el Comité, pero también opera como orientador y árbitro externo.

Secretaría Técnica de la Asociación de Municipalidades de la Zona.

Por definición, las "zonas" del Programa no pueden cubrir más territorio que el de una provincia. En este espacio geográfico, compuesto por varias comunas, existe o está en formación una Asociación de Municipalidades. El PRORURAL, a través del Programa de Fortalecimiento Municipal (PROFIM) instala una Secretaría Técnica para esta Asociación, la que inicialmente se compone sólo de un profesional "Secretario Técnico Municipal" y una secretaria de oficina. Normalmente, estas personas trabajan en dependencias del municipio del Presidente de la Asociación, bajo la autoridad del mismo.

Esta Secretaría Técnica Municipal asume los aspectos técnicos y operativos que conllevan ser contraparte municipal del resto de los actores del PRORURAL. Estas funciones le exigen mantener lazos estrechos con el Coordinador Regional y/o el Secretario Técnico Regional, explicados a continuación.

Coordinador Regional y Secretario Técnico Regional. Estos cargos no están presentes en todas las regiones donde funciona el PRORURAL. De todos modos, en los casos donde sí se constituyen, el Coordinador Regional es un funcionario regional de confianza nombrado por el Intendente (el documento original del Programa dice "miembro del Gabinete regional"), que actúa en su

representación para todo lo que concierne al PRORURAL en la Región, por un lado, y se mantiene en contacto con la Dirección Ejecutiva Nacional y las orientaciones que ésta entregue, por otro.

El Secretario Técnico Regional es un profesional contratado por el Programa para la Región y funge como Secretario Técnico del Comité Técnico Regional.

4.1.2. Instrumentos a movilizar y sus públicos

El PRORURAL no especifica mayormente el "beneficiario" final. Sin embargo, las políticas e instrumentos de intervención son los de las instituciones sectoriales públicas socias y de los municipios, instancias que sí tienen sus beneficiarios definidos. Inevitablemente, el PRORURAL tiene que "mirar la realidad" y actuar desde la perspectiva de estos instrumentos institucionales disponibles.

Al inicio del Programa, las instituciones participantes más importantes con sus respectivos instrumentos y públicos son las siguientes:

FOSIS, dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

Instrumentos: Desarrollo Productivo Rural con un Fondo Social y un Fondo Productivo; pre-inversión, inversión y asesorías de corto período para cualquier tipo de emprendimiento; fondos no retornables, con aportes de contraparte de los interesados.

Público: grupos informales u organizaciones de base de cualquier tipo, social o productivas, en las cuales la mayoría de los participantes se encuentra en condiciones de pobreza.

INDAP, dependiente del Ministerio de Agricultura.

Instrumentos: Servicio de Asesoría Local (SAL), Servicio de Apoyo a Proyectos (SAP) y anexos, asesorías de largo aliento para grupos organizados de agricultores, prediales y de gestión de organizaciones campesinas, créditos de operación y de inversión, créditos de inversión con componente de subsidio, créditos de enlace para subsidio estatal a la forestación y riego. Estos instrumentos cubren las áreas relacionadas con la actividad agropecuaria y, como algo nuevo y con limitaciones, el turismo rural.

Público: pequeños agricultores que viven principalmente de la actividad agropecuaria (y económicamente "viables"), límite superior de tamaño bastante rígido.

INDAP en convenio con municipios.

Instrumentos: Programa de Desarrollo Local (PRODESAL), que comprende la entrega de asesorías de largo aliento para pequeños emprendimientos productivos individuales o asociativos, de carácter únicamente silvoagropecuario; componente menor para pre-inversión, asesoría especializada o inversión sin retorno.

Público: pequeños productores silvoagropecuarios, cuyos ingresos no provienen principalmente de estas actividades, minifundistas pobres, precaristas, otros.

Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), dependiente del Ministerio de Economía.

Instrumentos individuales o colectivos de asesorías técnicas y en gestión para pequeñas empresas y organizaciones empresariales. En los últimos años han incursionado en la microempresa y en asesorías a municipios.

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), dependiente del Ministerio del Trabajo.

Instrumentos: financiamiento de diversas líneas de cursos de capacitación (60 a 300 hrs), entre las cuales figuran Becas Regionales y Mujer Jefa de Hogar; capacitación vía franquicia tributaria para empresas que declaran impuestos.

Público: asalariados, artesanos y pequeños productores en cualquier área de emprendimiento.

Municipalidades. Entidad descentralizada y autónoma del Estado, le corresponde aplicar una parte importante de los instrumentos públicos de ayuda social y subsidios diversos, además de controlar el grueso de la educación básica y media y los servicios de salud dentro de territorio comunal. Tienen patrimonio propio y disponen de instrumentos como el Fondo de Desarrollo Vecinal, que permite aportar fondos a organizaciones locales para fines sociales o productivos.

Público: organizaciones vecinales, sociales, deportivas y productivas, urbanas o rurales, formadas en su mayoría por personas de menores recursos, no necesariamente "pobres" en la acepción oficial del término.

4.2. INSTITUCIONES TERRITORIALES

4.2.1. Instituciones públicas territoriales

Gobierno Regional. Entidad descentralizada del Estado creada por Ley en 1992¹⁷, está compuesta por un Consejo Regional, elegido indirectamente, y un Ejecutivo Regional, el Presidente del Consejo, quien es nombrado por el Presidente de la República, y es, a la vez, Intendente Regional. El Intendente Regional, además, preside y coordina a todos los servicios públicos del Ejecutivo Nacional en la Región. El Gobierno Regional dispone de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que es de carácter compensatorio y destinado, principalmente, a inversiones en infraestructura y a estudios de pre-inversión, pero que presenta posibilidades (restringidas) de uso en fomento productivo. Una Región tiene entre tres y cinco provincias.

Gobernación Provincial. Nivel más descentralizado del Ejecutivo Nacional. Su función es, fundamentalmente, política y administrativa. Tiene facultades para coordinar la acción de los organismos públicos en la provincia y no dispone de recursos significativos. Una provincia tiene entre tres y diez comunas.

Municipio. Entidad autónoma y descentralizada del Estado, posee un Concejo y un Ejecutivo (alcalde) elegidos por voto popular. Disponen de extensas atribuciones, patrimonio y de recursos propios, además de poder captar recursos del Fondo Nacional Municipal (fondo compensatorio).

En el diseño del PRORURAL, podría haberse instalado la instancia regional del PRORURAL dentro del Gobierno Regional respectivo¹⁸, cosa que se hizo

17. Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Noviembre, 1992.

18. En la evaluación del PRORURAL, efectuada por la DIPRES, se señala “el PRORURAL no ha sabido focalizar sus esfuerzos con cada Gobierno Regional y, por lo tanto, su influencia se ve debilitada frente a toda la institucionalidad regional”. Programa de Evaluación PRORURAL. Mayo de 2002, pág. 4.

solo a medias. Atentaba contra esto el hecho de que el Consejo Regional, parte orgánica de este Gobierno, no tuviera atribuciones sobre las instancias regionales de las instituciones públicas centrales, por lo que mal, entonces, podría pretender coordinarlas. El asunto queda en manos de la Intendencia y, particularmente, en la persona del Intendente y de su Gabinete Regional (formado por los directivos regionales de las instituciones centrales).

Es a nivel de Intendente que se pretende instalar el Comité Técnico Regional del Programa.

La Gobernación Provincial no se menciona en el diseño del PRORURAL, aunque posteriormente toma importancia en algunas regiones.

El municipio sí aparece desde el inicio. En esto, sin duda, cuenta la experiencia desarrollada por algunas instituciones públicas y, en particular, el FOSIS. Al iniciarse el PRORURAL, el FOSIS ya dispone de una línea IRAL de intervención (Inversión Regional de Asignación Local), donde el presupuesto regional de la institución es repartido por comunas y el uso de los fondos en cada comuna es discutido con el respectivo municipio. El Programa Chile Barrio, de alguna manera precursor del PRORURAL, también trabaja directamente con los municipios en la erradicación de campamentos y otras actividades.

Como el enfoque del Programa es territorial y el tipo de "territorio" al cual se apunta es mayor que una comuna, se orienta la acción a apoyarse no sólo sobre cada municipalidad y sus posibilidades de acción sobre su particular territorio, sino sobre la asociación de las mismas en una entidad que tenga voz y decisión sobre el conjunto del territorio definido. Para enfrentar esta tarea, se dispone de un socio institucional con interés y recursos, la SUBDERE y su Programa de Fortalecimiento Municipal (PROFIM).

Para acercar el accionar de las instituciones públicas sectoriales y de los municipios se propone la creación de instancias de concertación territorial, donde ambas concurren a discutir el desarrollo del territorio. Los documentos iniciales no especifican la forma ni el modo de operar de estas instancias.

4.2.2. Instituciones público-privadas

La misma instancia anterior de concertación debe servir para incorporar al "sector privado, organizaciones de la sociedad civil, etc."¹⁹. Aquí se entiende que los "públicos" o usuarios de las instituciones socias mencionados más arriba deben estar presentes, pero también los empresarios de diferentes tamaños y sus organizaciones, así como los dirigentes sociales relevantes.

19. PRORURAL. Red de Cooperación Institucional para Zonas de Pobreza Rural, Fundación de Comunicaciones del Agro, 1999, p.11.

III. APLICACIÓN DEL PRORURAL

1. LANZAMIENTO DEL PRORURAL Y CONDICIONES POLÍTICAS DE SU APLICACIÓN

El PRORURAL se empieza a aplicar entre agosto y septiembre de 1998. El 13 de octubre de 1998, se realiza un primer Taller Nacional con la presencia del Subsecretario de Agricultura, quien entrega las orientaciones para el primer período de aplicación del Programa. El 18 de enero de 1999, se efectuó un segundo Taller Nacional con la asistencia del ministro de Agricultura, Carlos Mladinic. En este último, varias regiones informan sus avances en la aplicación del Programa.

El PRORURAL es inaugurado oficialmente por el Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle en Dalcahue, Chiloé, el 19 de julio de 1999. A este Encuentro asistieron Ministros, Subsecretarios, Directores Nacionales de servicios, el Intendente, los alcaldes de Chiloé, los SEREMIs, los Directores Regionales de servicios, numerosos profesionales y técnicos involucrados en la "Red PRORURAL" y público, en general. En esta ocasión, se firmó el "Acuerdo para el Desarrollo Rural de las comunas de Ancud, Quemchi, Dalcahue, Curaco de Vélez y Quinchao", el que se refiere a la primera "zona" PRORURAL de Chiloé, pero la ceremonia está destinada al conjunto del Programa en el país.

Este acto indica el considerable respaldo político e institucional con que cuenta el Programa en sus inicios. Otros hechos que abundan en el mismo sentido son la firma del Convenio entre la Asociación de Municipalidades de Chiloé y la SUBDERE, en un acto público en Ancud con la presencia del Subsecretario del Interior, Marcelo Schilling R.; del Intendente Regional y de los alcaldes de Chiloé (1999), y la visita de inspección del Subsecretario de Agricultura, J. Jacques Duhart a los proyectos del PRORURAL Chiloé en 1999.

La aplicación y el desarrollo del PRORURAL están fuertemente marcados por el calendario electoral del país:

- Elecciones de Presidente de la República: octubre de 1999 y enero de 2000 (segunda vuelta) e inicio del nuevo Gobierno, marzo de 2000.
- Elecciones de alcalde y concejales para los municipios: octubre de 2000 e inicio de nuevos gobiernos municipales, marzo de 2001.
- Elección de diputados y senadores: octubre de 2001.

El Programa transita, a nivel nacional y regional, de un Gobierno a otro y, a pesar de ser de la misma coalición política, implican nuevas caras en los diferentes cargos, nuevas sensibilidades e intereses y períodos de interinato en algunos cargos clave para el Programa, como los Intendentes Regionales. En el caso municipal, el período electoral creó dificultades en los territorios, debido a disputas políticas entre candidatos de diferentes partidos, incluidos los alcaldes y los concejales en ejercicio, lo que afectó, en algunos casos, la relación Programa-Municipio y el funcionamiento de las instancias de concertación, como las Mesas de Trabajo. En algunas zonas, el cambio de alcalde trajo alteraciones en el funcionamiento de la respectiva Asociación de Municipalidades, contraparte importante del Programa. Esta situación se dio, por ejemplo, en Chiloé, donde cinco municipios cambiaron de alcalde, entre ellos el Presidente de la Asociación y ejecutor directo de una parte importante del presupuesto del Programa (el PROFIM asociativo de la SUBDERE).

2. ETAPAS EN QUE SE DESARROLLA EL PRORURAL

2.1. INSTALACIÓN Y DESARROLLO INICIAL DEL PROGRAMA (1998-2000)

CUADRO 5
Regiones y "zonas" incorporadas en el período

Región	Zona o Territorio	Comunas	Población	
		Nº	Total	Rural
VI Del Libertador General Bdo. O'Higgins	Secano de Colchagua y Cardenal Caro	8	46.726	69,3
VII Del Maule	Maule Sur	8	168.297	44,9
VIII Del Bío-Bío	Arauco	7	149.701	33,7
IX De la Araucanía	Costa	4	90.886	66,8
X De los Lagos	Chiloé Norte	5	65.576	55,1
TOTAL	5	32	521.186	49,0

Durante 1998 y comienzos de 1999, se prepara un Plan de Acción Zonal (PAZ) 1999 en cada una de las cinco regiones. Esto implica constituir las instancias de coordinación y de trabajo regional y "zonalmente". Luego, definir en común los Ejes Estratégicos de Desarrollo Económico de la zona y poner de acuerdo a todas las instituciones participantes en un Plan de Acción para el año entrante.

Los cinco Planes de Acción son preparados, acordados y puestos en ejecución durante 1999. Mientras, se monitorea la ejecución del Plan de Acción, se

profundiza en la definición de Ejes Estratégicos, se amplía la "Red PRORURAL" y se preparan los Planes de Inversión Zonal (PIZ) 2000.

Desgraciadamente, en la VI Región del General Libertador Bernardo O'Higgins, el PRORURAL se enfrenta a problemas de orden político e institucional, lo que deriva en la paralización de varias actividades, incluida la elaboración del PIZ 2000. A mediados de 2000, se reinstala un equipo PRORURAL, que retoma el trabajo desde ahí. De esta manera, los PIZ 2000 acordados y puestos en ejecución son cuatro en vez de cinco.

Otra línea de actividades desarrollada en este período comprende los Talleres de Visión Rural 2010, realizados en regiones y en Santiago, y el trabajo de varias comisiones temáticas sobre propuestas de políticas de desarrollo rural.

Estas actividades movilizaron a una cantidad importante de personas de diferentes oficios, profesiones y actividades para discutir sobre el tema de la ruralidad, incluidos los propios habitantes rurales de las "zonas" abiertas²⁰. Estas actividades sirvieron, además, para difundir las propuestas y la presencia del PRORURAL.

El segundo semestre de 1999 está fuertemente marcado por las actividades de la campaña electoral presidencial. Sin embargo, el trabajo no se detiene, salvo en la VI Región.

20. En la Región de Los Lagos, se realizó el taller central en Puerto Montt, donde participaron 15 dirigentes rurales y 50 empresarios, profesionales, funcionarios, políticos, alcaldes y concejales, etc. Este fue precedido por un taller en Ancud, donde participaron 87 dirigentes rurales de las cinco comunas de la "Zona Chiloé Norte".

2.2. EXPANSIÓN TERRITORIAL Y TRANSICIÓN (2000-2001)

Desde el punto de vista institucional, este período está marcado por cambios de autoridades nacionales y regionales, como las del Consejo Directivo Nacional, del Comité Técnico Nacional, el Director Ejecutivo Nacional, los intendentes, los SEREMIs y los Directores Regionales que participan en el Comité Técnico Regional, incluso de cuadros medios de diferentes instituciones con las que se trabajaba.

Por segunda vez, se reúne el Consejo Directivo del PRORURAL (17 junio de 2000) conformado por nuevas autoridades. En esa ocasión, se decide extender el Programa "por dos o tres años más", otorgarle apoyo institucional y formalizar el funcionamiento del Comité Técnico Nacional.

Esta etapa incluye la aplicación del PIZ 2000 y la preparación y el comienzo de aplicación del PIZ 2001. En todas las regiones, se produce una importante demanda para que el PRORURAL se extienda a nuevas zonas, manifestada por parte de alcaldes, de Gobernadores Provinciales y de organizaciones de base.

Durante esta fase, el Programa impacta en forma significativa en los territorios donde se aplica, pero bastante menos a nivel regional, con diferencias importantes de una región a otra. La Dirección Nacional parece estimar que necesita una mayor área de impacto para legitimarlo y se abre a esta posibilidad. Esta situación es estimulada por la adopción, por parte del Gobierno Regional de la Región del Bío-Bío, de un Programa de Desarrollo Territorial, que incluye al PRORURAL y que se aplica a los ocho "territorios" en que se organiza la Región. Aquí, se evidencia la posibilidad concreta de cubrir toda una región con territorios PRORURAL, íntimamente integrados a los esfuerzos de desarrollo de la región.

En este período, se acuerdan siete Planes de Inversión Zonal en las cinco regiones, comprometiendo una cantidad importante de fondos públicos y de agencias diversas (del orden de MM \$7.500).

CUADRO 6
Territorios que se adicionan el 2001

Región	Zona o Territorio	Comunas N°	Población	
			Total	Rural
VI Del Libertador General Bdo. O'Higgins	Secano de Colchagua y Cardenal Caro (se agregan dos comunas Chépica y Peralillo)	2	23.245	50,5
VII Del Maule	Maule Norte	7	70.598	67,2
VIII Del Bío-Bío	Ñuble	9	76.970	67,2
IX De la Araucanía	Nahuelbuta	4	55.792	61,5
	Canal Victoria	3	67.590	40,2
X De los Lagos	Chiloé Sur	5	64.813	49,2
	Valdivia (Norte-Cordillera)	5	91.386	65,8
TOTAL	7	35	427.144	61,9

Como se puede observar, la expansión territorial del Programa es muy importante: se agregan seis unidades nuevas, con 35 comunas adicionales y una población rural de más de 260.000 personas. A fines de 2001, se trabaja en 5 regiones, 12 territorios y 67 comunas, espacio que soporta una población rural de más de medio millón de personas.

2.3. REORIENTACIÓN DEL PROGRAMA (2001-2002)

La Dirección Ejecutiva Nacional prepara una nueva etapa para el período 2002-2005, la que es aprobada por el Consejo Directivo Nacional en su tercera y última reunión del 31 de agosto de 2001.

Esta etapa prevé ampliar el alcance territorial del Programa hasta llegar a 100 comunas, acentuar el trabajo a nivel regional para "Propiciar la articulación de la inversión pública con horizonte de mediano plazo" (Planes Trienales) y orientar el trabajo en los territorios para "Propiciar la articulación de acciones e inversiones público-privadas-sociedad civil en torno a visiones compartidas de desarrollo territorial". Las instancias de participación y de coordinación deben pasar a ser "del territorio", al servicio de las cuales el PRORURAL pone sus capacidades e instancias operativas.

En este período, empieza a operar el Panel de Evaluación del Programa por parte de la Dirección de Presupuesto de Hacienda. Esta acción obliga a la Dirección Nacional a elaborar una Matriz de Marco Lógico para el PRORURAL que no había sido diseñada en su inicio. Los evaluadores del Panel presionan con fuerza sobre temas como: si el Programa es de "primer piso" (con intervenciones hasta los usuarios finales) o de "segundo piso" (con intervenciones sólo hasta el nivel descentralizado de las instituciones públicas participantes); la ausencia de línea base (¿en qué medida, por qué y con qué efectos las instituciones públicas sectoriales se comportan sectorialmente?); y de criterios de éxito e imperfecciones en el diseño institucional, etc. Esto parece haber tenido un efecto sobre la orientación de la Directiva Nacional en el sentido de disminuir el acento de la coordinación institucional pública y aumentar el de la concertación pública-privada en el territorio y volcarse hacia un accionar muy claramente de segundo piso²¹.

21. Curiosamente, el Programa Chile Barrio, programa paralelo al PRORURAL, funciona como intervención de primer (tiene sus propios agentes de terreno) y segundo piso, sin que esto parezca inquietar a nadie.

Al mismo tiempo, se pone en marcha un acuerdo entre las Direcciones Nacionales del FOSIS, SERCOTEC y PRORURAL (más tarde se incorpora INDAP) para impulsar un "Programa Territorial Integrado", posteriormente "Emprende Chile".

El elemento articulador de la intervención en la "zona" (expresión caída en desuso a esta altura, sólo se habla de "territorio") ya no es un Plan de Inversión (anual, aunque con mirada de mediano plazo) alrededor del cual se materializan los aportes de agentes públicos y privados. Se trata de un Plan Territorial de Mediano Plazo, cuya elaboración participativa y puesta en marcha hay que acometer. Luego, se asegura la gestión, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los programas y proyectos contenidos en el Plan.

Lo anterior requiere de una acción de apoyo al desarrollo y al fortalecimiento de los actores públicos y privados que participan en el Plan Territorial. Esto incluye acciones de fortalecimiento general y de capacitación, así como su seguimiento y evaluación.

Por último, es necesario desarrollar y fortalecer la institucionalidad del territorio, así como apoyar el funcionamiento de las instancias de planificación y gestión que organizan la participación de los diferentes actores.

Aunque mucho de lo anterior se lleva a cabo desde fines de 1998, en esta etapa el acento se pone en potenciar al conjunto de los actores territoriales y no tanto en coordinar la intervención de los organismos públicos sectoriales. La orientación al tema de la pobreza rural tiende a diluirse, aunque se entiende que el Plan Territorial debe apuntar a resolver la.

Durante este período, se ejecuta el PIZ 2001, el de mayor amplitud preparado por el Programa hasta entonces, y se prepara un PIZ 2002, trabajo que sufre importantes modificaciones al cambiarse a mitad de camino la orientación y el formato metodológico de armado. Los territorios nuevos preparan la

instalación de instancias de concertación y fortalecimiento de los actores. Los programas de trabajo resultantes se aplican durante el 2002.

Así mismo, se consigue el mayor desarrollo de las instancias de concertación de los territorios, Mesas Temáticas Territoriales, Mesas Generales Territoriales, Mesas Comunales, redes locales, etc. A nivel regional, el PRORURAL participa en el Comité de Asignación Regional de Recursos (CAR, instancia ampliada del Comité de Asignación del Sector Economía), habiendo prácticamente cesado el funcionamiento del Comité Técnico Regional del Programa.

En el segundo semestre de 2002 y en cada región, se preparan Programas FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional) que serán financiados por la SUBDERE. Se trata de dar continuidad a algunas de las líneas de trabajo del PRORURAL más directamente vinculadas con las asociaciones de municipios en los diferentes territorios. Antes de fin de año, se presentan seis programas.

El PRORURAL termina sus actividades el 31 de diciembre de 2002. El Programa Emprende Chile, instalado en varios de los territorios PRORURAL a partir de 2001, "hereda" y asume el apoyo a las instancias de concertación ya organizadas por el Programa, como es el caso de Chiloé, Cluster Forestal Nahuelbuta de la IX Región de La Araucanía, Arauco y Maule Sur.



IV. GESTIÓN E IMPACTOS DEL PRORURAL

1. ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO

1.1. FINANCIAMIENTO DIRECTO

El PRORURAL es un programa específico y es también una Red. En su carácter de Red se financia con recursos de las instituciones socias, mientras que como Programa tiene financiamiento particular.

El tema de gestión se incluye en este capítulo porque el financiamiento evoluciona durante la aplicación del Programa. Inicialmente, se usan recursos del Programa Chile Barrio y del Convenio Ministerio de Agricultura-IICA. Luego, se estabiliza el esquema siguiente:

a) Fondos de la Subsecretaría de Agricultura (como parte de una glosa de apoyo a políticas silvo-agropecuarias) que cubren:

- Contratos del personal de la Dirección Nacional del Programa y de los Coordinadores y Secretarios Técnicos Regionales, financiados directamente por la Subsecretaría, a petición del Director Ejecutivo del PRORURAL.
- Convenio con cada uno de los Gobiernos Regionales donde funciona el PRORURAL. Estos fondos son de operación y su uso está estipulado en el convenio. La Dirección de Administración y Finanzas del Gobierno Regional (GORE) gira los fondos a solicitud del Coordinador Regional PRORURAL respectivo y lleva una contabilidad simple.

b) Fondos de la SUBDERE (glosa presupuestaria Programa PRORURAL), que cubren:

Convenio SUBDERE- municipio administrador para el territorio, en el marco del Programa PRORURAL, normalmente el del Presidente de la Asociación de Municipalidades. El Convenio especifica los gastos en que se puede incurrir; los administra el alcalde respectivo, sujeto a la normativa municipal sobre manejo financiero (incluidos los ingresos y egresos, con rendiciones periódicas de la contabilidad municipal a la SUBDERE y con contra-firma del Coordinador Regional del Programa).

Los fondos de la SUBDERE son de Fortalecimiento Municipal (posteriormente de Asociatividad Municipal). El enunciado "en el marco del PRORURAL" implica que el Coordinador Regional del PRORURAL acuerda con el alcalde administrador los gastos que se cubrirán con estos fondos. En la práctica, el Secretario Técnico Municipal que se contrata con estos fondos para apoyar el trabajo de la Asociación de Municipalidades funciona como bisagra entre el alcalde administrador y el Programa de Gobierno PRORURAL, es parte de la Asociación y ejerce, a la vez, como un profesional del Programa.

1.2. FINANCIAMIENTO DESDE LA RED DE INSTITUCIONES

Acuerdos institucionales de nivel nacional

Con el FOSIS: Acuerdo para asignar el Programa IRAL Desarrollo Productivo Rural a las comunas que componen los Territorios PRORURAL. Este Programa cubre entre el 50 y el 60 % de las comunas de cada Región, modificándose la repartición cada año, de manera que a una comuna le puede tocar un año y el siguiente no. El Acuerdo implica estabilizar los aportes del FOSIS en las comunas cubiertas por el PRORURAL entre 1999 y el 2000. Durante el 2001,

este Acuerdo pierde eficacia por la reducción presupuestaria del FOSIS en algunas regiones, en parte por la importante expansión del PRORURAL que abarca nuevos territorios y, en parte, por cambios en las prioridades de la Dirección Nacional de este organismo. Sin embargo, sus aportes en cinco regiones fueron de más de M\$ 435.000 el año 2001.

Con el SENCE: Acuerdo para otorgar anualmente (entre 1999 y el 2001) una cuota de fondos para cursos SENCE a cada territorio. Los montos acordados fueron importantes en el año 2001, más de M\$ 319.000 en cinco regiones con PRORURAL.

Con el Programa Chile Barrio: Acuerdo para priorizar acciones conjuntas, durante 1999 y 2000.

Con la Comisión Nacional de Riego: Acuerdo para realizar acciones conjuntas en materia de riego, 2001.

Acuerdos a nivel regional y territorial: comprende Acuerdos con diferentes instituciones para la elaboración y la aplicación de los Planes Zonales (anuales) con aportes de fondos y recursos a través de los instrumentos propios de cada institución, ya asignados o por asignar a la respectiva Región para el año en cuestión.

1.3. RESULTADOS

a) Aportes de este sistema de financiamiento

Crea una vinculación fuerte con los municipios del Territorio, ya que éstos, a través del municipio administrador, controlan "la chequera" de los fondos SUBDERE, que son los más importantes, lo que hace que perciban el PRORURAL como un programa más propio y se comprometan más.

Los acuerdos nacionales sobre asignación de instrumentos facilitan la coordinación de los mismos a nivel regional y territorial y hacen más fácil crear un ambiente de Red PRORURAL y programar las actividades para cada período.

El sistema permitió, en gran medida, el uso de los fondos SUBDERE para los fines requeridos. El manejo de los fondos de operación de Agricultura a través de los Gobiernos Regionales no presentó problemas mayores, a pesar de no ayudar a que esta institución se comprometiera mayormente con el Programa.

Los compromisos de aportes de fondos institucionales para construir los Planes Zonales resultó ser un proceso largo y complejo entre el nivel territorial y el regional, con algunas pasadas por el nivel nacional, pero, en general, fue posible llegar a acuerdos y conseguir que luego fueran ejecutados.

b) Dificultades del sistema

El manejo de fondos, a través de municipios, resultó lento y engorroso. Todo el aparataje del Departamento de Finanzas y del Departamento de Control en un municipio está volcado al manejo de obras públicas y los gastos permitidos están estipulados y controlados por la Contraloría General de la República (unidad Regional), por lo tanto, las acciones de fomento productivo, de estudios, de acciones de asesoría y de capacitación le resultan extraños. Tanto Finanzas como Control pueden detener un pago que se propone realizar el alcalde o pedir explicaciones²².

22. En el municipio de Ancud, Control objetó el pago de un estudio realizado por un especialista en ornitología de la Universidad Austral, en el marco de la creación de un Parque Provincial en los humedales del Río Chepu, muy rico en avifauna (actividad del Eje Forestal del PRORURAL). Esta pago fue objetado por el hecho de que "el municipio no tenía nada que hacer de andar contando pájaros".

En otros casos, no resultó fácil evitar el uso de fondos SUBDERE para fines no priorizados por el Programa, como compra de equipos y gastos varios.

Como ya se señaló, conseguir acuerdos de entrega de recursos de parte de las instituciones para la construcción de los Planes Zonales resultó dificultoso, pues requería de un extenso trabajo de lobby, institución por institución.

2. ACUERDOS Y ALIANZAS DE COOPERACIÓN

Uno de los aspectos fundamentales del PRORURAL consiste en crear redes y alianzas, en especial, entre las instituciones públicas con mayor presencia en el medio rural, logrando acuerdos a nivel central, regional y territorial.

Un segundo nivel de cooperación comprende los municipios del territorio, en su calidad de instituciones públicas autónomas que asumen funciones transversales de gestión de sus territorios.

Un tercer nivel corresponde a la articulación público-privada, de modo de incorporar a los privados en la gestión del desarrollo del territorio.

A continuación, se analizan las acciones que se realizaron en cada uno de estos niveles, los logros alcanzados y las dificultades encontradas.

2.1. COORDINACIÓN DE INSTITUCIONES PÚBLICAS

Al inicio del Programa no existe más que una difusa coordinación de instituciones sectoriales con incidencia en el fomento productivo, el desarrollo rural y la pobreza. El PRORURAL aborda esta temática a nivel nacional, regional y territorial. El diseño del Programa incluye un Comité Técnico Nacional, un Comité Técnico Regional y otras instancias de coordinación (ver Capítulo II, Diseño).

Comité Técnico Nacional

Varias de las personas que componen este Comité forman parte del grupo de profesionales que estuvo en el nacimiento del PRORURAL. Su funcionamiento no se formaliza nunca, se realizan "talleres" en los que muchas veces participa personal PRORURAL de las regiones. Estas reuniones, un tanto espaciadas, se extienden hasta el año 2000 y, luego, se discontinúan. Sin embargo, durante todo este período, el personal de la Dirección Ejecutiva del PRORURAL mantiene relaciones fluidas con sus contrapartes de la SUBDERE y de la Subsecretaría de Agricultura, así como con el FOSIS, INDAP, SERCOTEC, SENCE, CORFO y otras instituciones.

a) Aportes

El apoyo a las instituciones nacionales se traduce en una mayor facilidad para conseguir acuerdos entre ellas mismas a nivel regional y territorial. Entre estos acuerdos o convenios está aquel con el FOSIS, el que consiste en que su Programa IRAL "Desarrollo Productivo Rural" cubra todas las comunas de los territorios PRORURAL²³. También, está aquel con el SENCE, donde se acuerda una cuota de cursos de capacitación para cada territorio y se faculta a los equipos locales para asignar estos cursos en los proyectos desarrollados en la Red.

23. De paso, este Acuerdo aumentaba el interés de los municipios por participar en el PRORURAL, como una forma de asegurarse los fondos del FOSIS.

De igual forma, se realizan gestiones con la Corporación Nacional Forestal (CONAF) para facilitar el acceso de los pequeños propietarios a los subsidios de forestación del Estado y para conseguir postular proyectos específicos al Fondo de Innovación Agropecuaria (FIA).

b) Dificultades

El Comité Técnico Nacional no sólo no se formalizó del todo, sino que, además, nunca clarificó su jerarquía en relación con la Dirección Ejecutiva Nacional del Programa. En un documento de difusión del PRORURAL, aparece un organigrama donde el Comité está por encima de la Dirección, es decir, depende directamente de él, pero en otros están como instancias paralelas. Resulta lógico pensar que ya que el Consejo Directivo Nacional del PRORURAL²⁴ sólo puede reunirse espaciadamente por su pesada composición, sea el Comité Técnico Nacional el que lo supla en la toma de decisiones más cotidianas.

Desde esta perspectiva, el Programa gana en coordinación de instituciones públicas, si el Comité Técnico Nacional asume el liderazgo en el Programa y la Dirección Ejecutiva, el rol de Secretaría Técnica del Comité.

Comité Técnico Regional

El diseño oficial incluye la creación de un Comité Técnico Regional PRORURAL a nivel de Región Administrativa del país. En esta última residen las Secretarías Regionales Ministeriales (que representan a los diferentes ministerios nacionales) y las Direcciones Regionales de los diferentes servicios sectoriales que dependen de estos ministerios. El PRORURAL se dirige, principalmente, a los siguientes

24. De hecho, el Consejo Directivo Nacional sólo se reunió tres veces, la primera en junio de 1998 para el lanzamiento del Programa; la segunda, el 7 de junio de 2000, luego del cambio de Gobierno; y, la última, el 31 de agosto de 2001. En cada ocasión, se observa una clara declinación en la participación de autoridades; incluso, en el último encuentro sólo participaron representantes de la autoridad titular, excepto por por la asistencia de tres Intendentes Regionales.

ministerios y servicios: (i) de Economía, a través del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) con apoyo a pequeñas y medianas empresas (PYMES); Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) con apoyo a medianas y grandes empresas; Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) con control y autorizaciones de uso de porciones de mar; Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) con normativas de turismo y programas especiales; (ii) de Agricultura, a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) con asesorías, créditos y subsidios a la pequeña agricultura; Corporación Nacional Forestal (CONAF) con control, capacitación y trámites para subsidios a la forestación; Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) con control sanitario; Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) con investigación y capacitación; (iii) Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) con apoyo a microempresas, programas contra la pobreza, jóvenes, adulto mayor, empleo; Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) con una amplia gama de actividades, desde productivas a culturales y (iv) del Trabajo y Previsión Social, a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) con capacitación a trabajadores de empresas y por cuenta propia.

A lo anterior, se agregan instancias propias del "Gobierno Regional" (entidad pública autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio), como el Departamento de Fomento Productivo u otro. Además, el Intendente Regional, quien como ejecutivo del Gobierno Regional y, a la vez, representante del Presidente de la República en la Región y, como tal, coordinador de todos los servicios públicos de la misma, preside el Comité Técnico Regional del PRORURAL.

Este es el universo institucional que debe ser coordinado, no en su accionar en toda la Región, sino en un área geográfica más restringida, es decir, en uno o más "territorios" de la misma, donde se aplica el PRORURAL.

En los dos casos analizados de aplicación del Programa, la situación se encamina por vías distintas:

- En Los Lagos se constituye, formalmente, el Comité Técnico Regional desde el inicio del Programa (fines de 1998) y sesiona diez veces (hasta fines de 2000). Al mismo tiempo, se empiezan a coordinar algunas instituciones a nivel del territorio, Zona Norte de la provincia de Chiloé.
- En Bío Bío, el PRORURAL, desde su comienzo, es traspasado a la Gobernación Provincial de Arauco (unidad administrativa inferior a la Región) y separado así de las directivas regionales de las instituciones públicas mencionadas. El Programa coordina las instituciones a partir del nivel de provincia y comuna. Curiosamente, en la última fase del Programa, su Coordinadora Regional lleva las ideas base del desarrollo territorial desarrolladas en Arauco a las instancias regionales, Intendencia y SEREMI, donde está en curso un esfuerzo de territorialización de toda la Región.

Comité Técnico Regional de Los Lagos

Se establece formalmente, al menos, en las Regiones IX y X. En la IX Región adquiere una particularidad importante, pues participa la Asociación Regional de Municipalidades de la Araucanía (AMRA), siendo la única Región del PRORURAL que cuenta con una asociación regional y es la que asume un rol importante en esta instancia de coordinación. Los puntos que se desarrollan a continuación (logros y dificultades) se refieren al caso de la Región de Los Lagos.

a) Logros

El Programa parte con considerable apoyo del Intendente, lo que permite que el Comité Regional sesione con una participación importante de instituciones²⁵.

25. Reuniones realizadas el 28 de agosto de 1998, el 9 de diciembre de 1998, el 21 de diciembre de 1998, el 8 de agosto de 1999, el 9 de junio de 2000, el 2 de agosto de 2000, el 13 de noviembre de 2000 y el 4 de diciembre de 2000 (archivos PRORURAL).

Lo anterior permite:

- Informar ampliamente a las directivas regionales sobre los objetivos y las estrategias del PRORURAL.
- Conseguir un "visto bueno" para que los funcionarios respectivos que operan en el Territorio participen en el Programa.
- Facilitar los acuerdos que permiten construir el Plan de Acción Zonal de 1999 y los Planes de Inversión Zonal de 2000 y 2001.
- Darle un cierto estatus al Programa en la Región, por el sólo hecho de disponer de esta posibilidad.

La función de orientación del Programa se cumple en forma restringida y sólo al inicio.

La función de seguimiento de las actividades del Programa se cumple en mayor medida, pero no se logra que el colectivo asuma plenamente el tema. La función relativa a aportar recursos institucionales para acciones a realizar en común se alcanza en un grado significativo, como atestigua la preparación y la aplicación de los Planes Zonales. En este último caso, sin embargo, se debe reforzar las reuniones del Comité con reuniones bilaterales o trilaterales entre el Coordinador Regional del Programa y las diferentes directivas regionales²⁶.

Es un hecho, sin embargo, que el Comité Técnico Regional facilita la elaboración y la aplicación del Plan de Acción Zonal 1999 Chiloé Norte, del Plan de Inversión Zonal 2000 Chiloé Norte y del Plan de Inversión Zonal 2001 Chiloé (ver anexo Planes de Inversión Zonal).

26. Información aportada por los entonces Coordinador, Antonio Gallardo B., y Secretario Técnico Regional, Ignacio Molina B. del Programa.

b) Dificultades

En general, el Comité Técnico Regional resulta ser una instancia poco ágil, difícil de convocar²⁷ y con dificultades para acordar decisiones importantes en sus sesiones. Así mismo, para funcionar necesita un apoyo político-institucional importante, que existe en un inicio, pero se diluye más tarde.

Comité Regional de Asignación de Recursos (CAR)

El ensayo de reemplazar el Comité Técnico Regional del PRORURAL por el CAR después del año 2000 no resultó. La relación de esta instancia con el Programa no fue más allá de interiorizarse de sus objetivos y sus actividades, a pesar de la participación activa del Coordinador Regional del PRORURAL en sus sesiones²⁸. El PRORURAL sí consiguió reforzar en este Comité la importancia y la potencialidad de una aproximación territorial al problema del desarrollo y de la factibilidad de crear instancias de concertación público-privada.

Cuando en el 2002, surgió la necesidad de apoyar el territorio Valdivia del PRORURAL, a petición de la Gobernadora de esa provincia, el Intendente volvió a citar a una suerte de Comité Técnico Regional, del cual se consiguieron algunos resultados concretos. Esto refuerza la idea de que es la persona del Intendente la única con verdadero mandato de coordinar los servicios públicos a nivel regional y quien decide la posibilidad de ejercer acciones coordinadas.

27. Lo señalado muchas veces por los Directores Regionales grafica esta situación en cuanto a "esta es la enemisa reunión a la que tengo que asistir, no me da el tiempo...".

28. Taller con Directores Regionales de Servicios, realizado en Puerto Montt, el 21 de octubre de 2003.

Rol del Coordinador Regional y del Secretario Técnico Regional del Programa

a) Aportes

El hecho de realizar una actividad permanente de animación y de contactos múltiples resultó fundamental para conseguir avances en la aplicación del PRORURAL, en todas las regiones donde se aplicó. Estas personas fueron reconocidas por todas las instituciones como interlocutores válidos, aunque no siempre consiguieran el apoyo solicitado.

En el caso del Bío Bío, la Coordinadora consiguió traspasar una parte de las experiencias del PRORURAL Arauco al Gobierno Regional y a las Direcciones Regionales de las instituciones públicas sectoriales, alimentando con estas ideas la aplicación de una estrategia regional de territorialización del esfuerzo de desarrollo.

b) Dificultades

Respecto a lo anterior, la posibilidad de tener una relación relativamente fluida con el Intendente resultó de considerable importancia. Cuando esta relación se debilitó por los sucesivos cambios de Intendente, como sucedió en la X Región y en otras, la capacidad de coordinar instituciones también se debilitó, aunque sin desaparecer del todo. Podría decirse que la presencia de un Coordinador con buenos contactos en la Región resultó necesaria, pero no suficiente.

Gobierno Regional

Debe indicarse que el primer Coordinador del PRORURAL de Los Lagos fue un funcionario de planta del Gobierno Regional, persona de confianza del entonces Intendente. De igual forma, la oficina del Coordinador estaba en dependencias de esa administración.

El Consejo Regional de Los Lagos fue informado en tres ocasiones sobre los objetivos y el avance del PRORURAL. Para el año 2001-2002, aprobó un Programa FNDR para financiar la extensión del PRORURAL a cuatro comunas de la provincia de Valdivia (un nuevo Territorio), lo que indica una cierta apertura hacia sus planteamientos.

En el caso de la Región del Bío Bío, el Gobierno Regional se informa de la propuesta sobre Ejes Estratégicos de Desarrollo elaborada en la provincia de Arauco y más tarde recoge parte de la experiencia desarrollada por el PRORURAL para incluirla en el Programa de Modernización del Desarrollo Territorial, esto vía el lobby realizado por la Coordinadora Regional del PRORURAL a ese nivel.

2.2. INSTANCIAS DE COORDINACIÓN Y CONCERTACIÓN DE ACTORES A NIVEL TERRITORIAL

Grupos de tarea de profesionales y técnicos en el territorio

En Chiloé, estos grupos se crean desde un comienzo y cuentan con la participación de personal del FOSIS, INDAP, CONAF y de municipios²⁹ del Territorio, a los cuales se van sumando otros de SERNAPESCA, Bienes Nacionales, SERNATUR, SERCOTEC, etc. El elemento de unión es proponer un conjunto de Ejes Estratégicos de Desarrollo para el Territorio, alrededor de los cuales concordar un Plan.

29. En Chiloé no fue posible contratar profesionales para los municipios como en Arauco, por lo que se debió trabajar con los que ya trabajaban en cada municipalidad, quienes ya tenían asignadas diferentes tareas, lo que limitaba en forma importante su disponibilidad de tiempo.

En el caso de Arauco, estos grupos de tarea se forman sobre la base de los Encargados Municipales de Fomento Productivo, organizados por la Secretaría Técnica de la Asociación de Municipalidades. Estas personas son financiadas por el PRORURAL, aunque dependen de cada municipio; en general, son profesionales jóvenes, nuevos en las tareas municipales y abiertos a la innovación. También, se incorporan profesionales de otros servicios con el mismo perfil, realizándose el trabajo en la Gobernación de Arauco.

En Chiloé, una vez definido un Eje Agropecuario, el trabajo agrupa a técnicos de INDAP, INIA, SAG, FOSIS, etc.; la definición del Eje Acuícola facilita la incorporación de profesionales de SERNAPESCA, SERCOTEC, CORFO, IFOP (Instituto de Fomento Pesquero), FOSIS, etc.; la del Eje Forestal, la adhesión de CONAF, INDAP, FOSIS, el Programa Bosque Modelo Chiloé, etc. y con el Eje Turismo se interesan SERNATUR, SERCOTEC, FOSIS, INDAP. etc.

En el caso de Arauco, se trabaja también sobre los Ejes Estratégicos y se termina organizando tres Mesas Temáticas: Agrícola, de Pesca y de Turismo. La de Turismo es la más activa, pues convoca a SERCOTEC, CORFO y FOSIS.

Este trabajo resultó clave para crear confianzas entre agentes de diferentes instituciones y espíritu de "Red" y constituye el primer paso para la coordinación concreta de las instituciones públicas. Este trabajo se formaliza luego en las Mesas Temáticas del Territorio, las que inicialmente contaban con la participación de una amplia mayoría de funcionarios públicos de diferentes reparticiones.

Mesa de Trabajo Comunal

Se reúnen en varias regiones del PRORURAL, aunque con diferencias menores. A continuación se explica de manera más específica el caso de Chiloé.

Esta Mesa es citada y presidida por el respectivo municipio; en ella participan funcionarios de instituciones públicas de fomento y relacionadas, que realizan actividades en el territorio comunal respectivo. Las instituciones presentes varían según la comuna, pero normalmente son FOSIS e INDAP, pero también varias otras como Bienes Nacionales, CONAF, SERNAPESCA, etc., además de empresas consultoras que participan en los trabajos o desarrollan proyectos localmente.

Como se ha señalado, estas instancias resultan de la ampliación de la Mesa Comunal del Programa IRAL del FOSIS.

a) Aportes

Entre los años 1999 y 2000, se realizan 30 reuniones de estas Mesas en las cinco comunas del Norte de Chiloé y en los años siguientes, se efectúan varias otras en las 10 comunas de Chiloé. En comunas como Ancud y Quemchi, se adquiere un ritmo de trabajo más constante al crear una forma nueva de relación instituciones-municipio. Mejora sustancialmente la transparencia en el accionar institucional y el municipio, por primera vez, conoce a fondo la operación de las instituciones en su territorio y puede opinar y proponer al respecto.

En Dalcahue, se incorporan dirigentes de las organizaciones de base a la Mesa Comunal, lo que permite un seguimiento directo de las iniciativas que se desarrollan en terreno y del uso de fondos públicos.

En varias otras comunas, el propio municipio asume la lógica de la Mesa Comunal y la aplica a una interlocución municipio-agentes económicos locales, dirigentes de organizaciones y pequeños empresarios. En este contexto, se realizan ensayos de planificación del desarrollo local, presidido por el municipio. Entre 2001 y 2002, se realizan 37 de estas reuniones en ocho comunas de Chiloé, en las que se trata, principalmente, temas de Turismo y Acuicultura.

b) Dificultades

Estas Mesas presentan la dificultad de las instituciones sectoriales para tomar decisiones en este nivel respecto del uso de los recursos que controlan, es decir, asignar recursos de acuerdo con la discusión desarrollada en la Mesa. El FOSIS (al menos parcialmente) y el municipio se muestran más dispuestos a poner los recursos sobre la mesa, las otras instituciones muchas veces no, lo que provoca frustración entre los asistentes y conspira para el desperfilamiento de este espacio de planificación-gestión en algunas comunas.

Los municipios no siempre están a la altura del esfuerzo de coordinación-conducción que requerían estas Mesas. Las demandas de la cotidianidad en municipios con poco personal atentan contra un trabajo más sostenido y los resultados, en términos de avance de la planificación de inversiones y actividades, no compensan necesariamente los esfuerzos desplegados.

Las instituciones sectoriales, por su parte, se sienten presionadas respecto del uso del tiempo de sus funcionarios ("son muchas comunas, muchos desplazamientos, mucho tiempo en reuniones,...") y no valoran en forma suficiente el interés de sostener esta instancia de concertación.

Mesa de Trabajo Zonal

Con algunas diferencias de nombre y composición, se crean en varias regiones cubiertas por el PRORURAL. El caso discutido a continuación pertenece a Chiloé.

Se realizó un total de 19 reuniones; la primera, en diciembre de 1998 y la última, en octubre de 2001. Esta instancia no tenía precedente alguno en la provincia de Chiloé ni en la Región. La crea el Programa PRORURAL como un espacio de planificación y gestión para el Plan de Acción Zonal (anual) de 1999 y los planes sucesivos. Participan los municipios del territorio (alcaldes y dos funcionarios municipales designados por el alcalde), instituciones

sectoriales (en principio, Jefes Provinciales) y fundaciones y consultoras privadas con trabajos en la "zona" (varias). En períodos normales, el ritmo de encuentros, como promedio, es de uno cada un mes y medio en la Zona Norte de Chiloé. El número de asistentes varió entre 27 y 53³⁰.

La gran tarea de estas Mesas fue la elaboración, la aprobación, la aplicación y el seguimiento de los Planes de Acción Zonal y de Inversión Zonal de 1999, 2000 y 2001. Estos Planes Anuales "con mirada de mediano plazo" (por el hecho de estar basados en los Ejes Estratégicos de Desarrollo), incluyen todas las actividades e inversiones que serán realizadas durante el año por cada institución social, incluidos los municipios y algunas instituciones privadas, que aportan al desarrollo de algunos de los Ejes escogidos. Es decir, no todas las acciones de una institución dentro del Territorio entran en el Plan, sólo aquellas que aportan directamente a uno de los Ejes.

a) Aportes

La creación misma de esta instancia y su funcionamiento continuo durante un período importante de tiempo. Esta instancia discute y aprueba los Ejes Estratégicos de Desarrollo Económico Territorial propuesto por una comisión especial, prioriza actividades y compromete apoyos para el plan de cada año y realizó un seguimiento, muchas veces crítico, de cada Plan.

Esta Mesa tuvo la capacidad de decidir un Reglamento Interno de Funcionamiento y de dotarse de un Comité Ejecutivo de cuatro personas, elegidas entre sus miembros y presidido por un alcalde. Este Comité estuvo encargado de decidir las materias a tratar en las reuniones de Mesa, los asuntos operacionales y el estado de los acuerdos tomados.

30. Se trató de reuniones de un día o de medio día, según el caso, con pauta temática pre-establecida y facilitador, realizada en cada ocasión en una comuna diferente. Incluía un almuerzo, ocasión muy propicia para establecer amistades e intercambiar informaciones de todo tipo.

La creación de confianzas y de conocimiento mutuo entre los diferentes participantes fue propicia para crear relaciones de reciprocidad y de cooperación³¹.

La posibilidad de desarrollar un trabajo reflexivo y de mediano plazo con el conjunto de la institucionalidad, situación no común en la dinámica de los servicios públicos y privados participantes. Esta situación deja huellas, como se pudo verificar en entrevistas y en el Taller realizado en Chiloé (octubre, 2003).

Lo amplio de la asistencia y lo continuo de su accionar permite mejorar sustancialmente la información de lo que se estaba haciendo en el Territorio por parte de un número importante de actores. Esto va de la mano con el hecho de difundir una visión de lo territorial y de la posibilidad de concordar entre diferentes agentes un Plan de Desarrollo para el Territorio.

Por último, puede indirectamente apreciarse el trabajo realizado por la Mesa al analizar los recursos acordados por los socios de la Red PRORURAL en el Plan de Acción Zonal de 1999 y en los de Inversión Zonal de 2000 y de 2001 (ver anexo Planes Zonales).

b) Dificultades

Las dificultades citadas para las Mesas Comunales también son válidas en este caso, en particular, la dificultad para que las instituciones sectoriales de nivel provincial tomen decisiones sobre la asignación de recursos y prioridades, según los acuerdos de la Mesa, ya que buena parte de estas decisiones se toman a nivel regional o nacional (debe indicarse que aquí también influyen elementos

31. Tema resaltado por Alejandra Villegas, Directora de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de Dalcahue, quien indicó: “ahora nos conocemos entre todos, llegamos a un municipio o a una institución y sabemos con quien hablar, es alguien conocido”. Entrevista realizada en Dalcahue, el 22 de octubre de 2003.

de idiosincracia y de clima interno en las instituciones: incluso, las decisiones que sí se pueden tomar a nivel provincial, a veces no se toman). Esto da pie a algunas apreciaciones sobre que "se discutía mucho y se concretaba poco"³².

Estas Mesas tienen dificultad para abordar temas más técnicos con algún grado de detalle, cosa muchas veces difícil de evitar en la preparación o en el seguimiento de proyectos específicos del Plan³³. A raíz de esta dificultad, la misma Mesa propone la creación de Comisiones Temáticas, donde se puede discutir y preparar los acuerdos que se presentan en la Mesa Zonal.

Aunque una parte de los asistentes se mantiene bastante estable en el tiempo, otra parte se rota de reunión en reunión, lo que crea dificultades en el avance de los debates y afecta tanto a los municipios como a algunas instituciones sectoriales.

La gran cantidad de participantes en la Mesa también crea problemas, debido al alto número de personas que desean opinar en los debates, con la consiguiente lentitud en los trabajos y la molestia de algunos de los presentes.

A pesar de la creación del Comité Ejecutivo de la Mesa y del apoyo permanente que le brinda el personal profesional del Programa, éste no logra permanecer en el tiempo. Se requiere, sin duda, de un periodo más largo de asistencia a esta instancia.

Dificultades político-partidistas durante los periodos electorales, tanto en la campaña presidencial de 1999-2000 como en la municipal de 2000. En algunos de estos periodos se acuerda, tácitamente, suspender las reuniones de Mesa para evitar tensiones difíciles de manejar en su seno.

32. Entrevista a Juan Alberto Pérez, alcalde de Dalcahue y ex Presidente de la Asociación de Municipalidades de Chiloé, realizada en Castro, el 23 de octubre de 2003.
33. Expresión de Milton Moya, alcalde de Quinchao: "Hasta cuándo la revuelven con el ajo y la papa...", nota tomada *in situ*.

Mesas Temáticas Territoriales

Estas Mesas también se crean en varias regiones del RORURAL, adquiriendo importante desarrollo en Arauco y en Chiloé.

A pesar de que en las Mesas anteriores ya había presencia de agentes privados (fundaciones, consultoras, etc.), es aquí donde se incorporan en forma orgánica. En Chiloé, se crean a partir de las Comisiones Temáticas de la Mesa Zonal (de Acuicultura, de Turismo, Forestal y Agropecuaria), luego, la Mesa Zonal desaparece y se afianzan las Temáticas como las instancias de concertación principales del Territorio. Más tarde, las cuatro Mesas Temáticas son coordinadas por un Consejo Directivo Territorial, una suerte de nueva Mesa Zonal.

En Chiloé, entre el 2001 y el 2002, la Mesa de Turismo se reúne 11 veces; la Agropecuaria, 10; la de Acuicultura, 4; y la Forestal, 4.

En Arauco, se organizan tres Mesas Temáticas: Agrícola, de Pesca y Turismo. Esta última adquiere un importante desarrollo, lo que le permite funcionar hasta el presente. Las otras "se fueron muriendo cuando empezó el Convenio y se les dejó de dar apoyo"³⁴. Las Mesas funcionaban, en promedio, una vez al mes, con participación de instituciones como INDAP, FOSIS, CONADI, SERNAPESCA, SERCOTEC, SERNATUR, Encargados de pesca municipales, agentes del Programa PRODESAL, representantes de pequeños agricultores, de la pesca artesanal, etc. En la Mesa de Turismo participan los Encargados Municipales de Turismo, de Fomento Productivo Municipal y de las Cámaras de Turismo de Contulmo y de Arauco, empresarios individuales y personal de INDAP, FOSIS y CONADI.

34. Entrevista a Carola Guerrero, ex Secretaria Técnica Regional del PRORURALBío-Bío, Cañete, realizada el 14 de octubre de 2003. El Convenio se refiere a un Acuerdo entre las Direcciones Nacionales del FOSIS, SERCOTEC y PRORURAL, que tiende a reorientar el trabajo del Programa a partir de enero de 2002.

a) Aportes

Integrar efectivamente a instituciones públicas, municipios, agentes privados, dirigentes de organizaciones y empresarios pequeños y medianos. Plantearse en común cómo desarrollar los Ejes Estratégicos del Territorio (los mismos acordados en 1999) y cómo priorizar las tareas y los recursos disponibles.

Desarrollar efectivamente programas de trabajo con participación activa de diferentes instituciones. A continuación se mencionan algunos de estos programas con las respectivas instituciones participantes: Programa Ovinos de Carne Chiloé, municipios, PRODESAL, INDAP, Seremi de Agricultura, consultoras privadas, organizaciones comunales de productores, Mesa Agropecuaria; Programa Especial de Forestación, municipios, CONAF, INDAP, dos cooperativas forestales, empresarios forestales, Mesa Forestal; Propuesta de Plan de Inversión para Programa Regional Fondo de Desarrollo de Destinos Turísticos, municipios, Asociación de Municipalidades de Chiloé, Asociación de Turismo de Chiloé, dirigentes de las Asociaciones Comunales de Proyectos de Turismo Rural, SERCOTEC, FOSIS, SERNATUR, Bosque Modelo Chiloé, Fundación Con Todos, consultoras privadas, Mesa de Turismo; Programa de Capacitación y de Desarrollo de la Asociatividad en Acuicultura, dirigentes de Sindicatos de Trabajadores Independientes Pescadores Artesanales, Asociación Acuicultores, municipios, SERNAPESCA, SERCOTEC, Fundación Chinquihue, Fondo Pesca Artesanal, consultoras privadas, Mesa Acuícola.

En el caso de Arauco, la Mesa de Turismo desarrolla un importante Programa de Turismo para la provincia. En este Plan participan activamente los agentes privados, a través de la Cámara de Turismo Provincial y Comunal, se organizan los pequeños empresarios turísticos y nombran representantes y se integran instituciones privadas como Fundación Andes, la que financia más de cinco proyectos en el territorio.

La Mesa de Turismo de Arauco avanza en el diseño de un plan territorial, mediante la preparación y la presentación de dos proyectos al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Avanzar hacia un funcionamiento independiente: elecciones internas de Mesa Directiva, nombramiento de Gerente Coordinador o rol similar, reforzamiento de la presencia de los no-públicos en las Mesas y creación, desde el interior, de procedimientos para la toma de decisiones.

Considerable entusiasmo por participar de parte de las organizaciones de base de turismo rural, acuicultores, pequeños agricultores y pequeños productores forestales. Por primera vez, se informa todo lo que se hace en su campo en la provincia y en la Región y pueden discutir en forma directa y en términos de igualdad con los agentes públicos y privados relevantes.

A fines de 2003, las Mesas Temáticas de Chiloé están todavía en funcionamiento, aunque a un nivel menos activo que en el 2002.

b) Dificultades

Ninguna de las Mesas pudo prescindir totalmente del apoyo de un agente externo (público) para realizar la coordinación, los contactos y la convocatoria, función que fue inicialmente cumplida por profesionales del PRORURAL y, luego, por éstos y funcionarios de SERCOTEC (hasta fines de 2002).

Los problemas ya señalados para las Mesas anteriores, la dificultad para los funcionarios provinciales de tomar decisiones sobre los recursos de sus instituciones.

Una presencia aún modesta del sector privado empresarial del territorio en las Mesas. La Mesa más activa en este sentido fue la de Turismo de Arauco.

Una mirada un tanto corto-placista por parte de los privados presentes, los que, al no existir fondos públicos movilizables a corto plazo, tienden a perder interés en la Mesa. En el mismo sentido, los recursos privados movilizados fueron muy modestos (Asociación de Turismo, otros).

Consejo Directivo Territorial

Producto del avance de la Mesas Temáticas y en el contexto de la aplicación de un Convenio entre FOSIS, SERCOTEC, PRORURAL e INDAP, se organiza un Consejo Directivo que debe servir de “Mesa Central” para las cuatro Mesas Temáticas.

En este Consejo participan: (i) dos delegados privados de cada Mesa Temática (uno “grande” y uno “chico”); (ii) el Presidente y el Vice-Presidente de la Asociación de Municipalidades; (iii) los Directores Regionales de SERCOTEC, INDAP, FOSIS y CORFO; (iv) el Coordinador Regional del PRORURAL; (v) y el Gobernador provincial, quien lo preside. Este Consejo posee un Secretario Técnico financiado por el Convenio y dispone de algunos fondos de las instituciones socias. Esta instancia de concertación funciona hasta el presente.

De esta manera, hacia el final del PRORURAL, se produce un nuevo ensayo de coordinación de instituciones públicas y de concertación con los municipios y con los agentes privados. Se restringe la cantidad de instituciones públicas a coordinar y los Directores Nacionales entregan mandatos claros a sus Directores Regionales. En este ensayo, el PRORURAL es socio, durante 2001-2002, pero en realidad aporta el conjunto de la Red PRORURAL, con todos sus socios institucionales y privados, quienes siguen participando activamente en las Mesas Temáticas.

Entre abril de 2002 y fines de noviembre de 2002, el Consejo Directivo se reúne nueve veces. Su tarea central es preparar un Plan de Desarrollo Territorial de mediano plazo, considerando una formulación más precisa de lo realizado anteriormente por el PRORURAL. Los Ejes Estratégicos de Desarrollo son los mismos y se buscan acciones concretas que los vayan adelantando, convenidas entre los socios de las Mesas. En esta instancia, se trata de aportes específicos para proyectos determinados y no del conjunto de acciones anuales que cada institución pública puede aportar a cada Eje Estratégico, como en el caso de los Planes de Inversión Zonal.

a) Aportes

Por primera vez, se crea una Mesa Territorial con una importante capacidad de decisión, dada por la presencia de los Directores Regionales, dos alcaldes de la Asociación, varios privados conectados orgánicamente a Mesas en funcionamiento y el Gobernador Provincial, primera autoridad del Gobierno en la provincia. Durante el 2002, el funcionamiento de esta instancia es constante y con importante participación.

Dispone de una normativa interna, que incluye el cómo se relaciona con las cuatro Mesas temáticas. Su funcionamiento se ha basado en reuniones bien organizadas, orientadas a obtener decisiones operativas.

Este dispositivo realiza la interlocución público-privada, creando condiciones para priorizar proyectos que interesan a los privados y llegar a acuerdos.

Los acuerdos tomados son públicos, lo que transparenta la actividad y dificulta que luego sean desconocidos.

b) Dificultades

A pesar de lo indicado, la participación del sector privado, en especial de empresarios de diferentes sectores, es reducida y discontinua. Respecto a los privados "chicos", es decir, las organizaciones de microempresarios del sector turismo, acuícola, agrícola y forestale, si bien participan con mucho entusiasmo, tienden a tener miradas más inmediatistas o a presionar para conseguir apoyos para sus propios sectores³⁵.

Las instituciones públicas participantes funcionan a ritmos demasiado lentos para los requerimientos del Consejo cuando es necesario movilizar recursos (muchas veces con consulta a Santiago), hacer llamados a concurso, contratar asesorías, etc. El resultado es una cierta desmotivación de los privados y de los municipales.

En dos oportunidades se producen tensiones entre una Mesa Temática y el Consejo Directivo. En un caso fue por la representatividad del privado que llega al Consejo para representar a la Mesa Agropecuaria; en otro, por la no aprobación de un proyecto presentado por la Federación de Turismo de Chiloé y aprobado por la Mesa de Turismo.

35. Esto llevó a un Director Regional a tratarlos de "más bien beneficiarios y no de privados" y a otro a quejarse del "paternalismo y pedir plata al Estado", lo que sería una herencia del trabajo de PRORURAL. Taller con Directores, realizado en la X Región, Puerto Montt, el 21 de octubre de 2003.

3. MODIFICACIONES EN LOS MUNICIPIOS DEL TERRITORIO

3.1. CAMBIOS EN LAS PERSONAS

Efectos del conjunto de trabajos realizados en forma coordinada

El conjunto del trabajo en Mesas Comunales y Zonales, en la formación de las Unidades de Fomento Productivo Municipales y en los grupos de tarea para definir los Ejes Estratégicos y preparar los Planes Zonales, ha constituido, sin duda, una gran escuela de formación y de apertura de visiones para los funcionarios municipales participantes. Esto resalta en los dos Talleres realizados y, en particular, en el de Arauco, donde los municipales reivindican con mucha fuerza la "construcción de la visión territorial desde abajo, desde los municipios".

Hay un cambio en la visión y la perspectiva del desarrollo del territorio y del rol del municipio en el área del fomento productivo por parte de los alcaldes y del personal municipal tanto en Arauco como en Chiloé. En esta última zona, esto se puede constatar al comparar lo que arrojan los talleres de clima organizacional realizados al comienzo del Programa en varias comunas; en Arauco, a través de los múltiples contactos con autoridades y personal municipal realizados al inicio y lo que se percibe actualmente a través de las entrevistas y en los Talleres efectuados. Sin duda, estos cambios de actitud representan uno de los logros más importantes.

También, hay señales claras de haber logrado generar amistades y confianzas entre agentes municipales de diferentes comunas y entre ellos y funcionarios de instituciones públicas sectoriales, lo que es un aporte considerable para intervenciones futuras.

Efectos del trabajo de Fortalecimiento Municipal

Desde el inicio del PRORURAL, se aplica en todos los Territorios un Programa de Fortalecimiento Municipal, que incluye un programa de capacitación, de giras, de formación profesional y personal, de talleres, etc. Estas actividades individuales fueron evaluadas en su momento y las deficiencias encontradas analizadas y corregidas el año siguiente, pero no hay manera de acceder a ese voluminoso registro, ya que gran parte está definitivamente perdido. Como muestra, en anexo se presenta una lista del programa de actividades de fortalecimiento ejecutado en Chiloé entre 1999 y el 2002.

a) Aportes

El Diplomado sobre desarrollo local y formación personal, seguido por un número importante de funcionarios municipales (y financiado por los interesados, los municipios y el PRORURAL), deja una huella significativa. Los ex alumnos de este Diplomado forman un verdadero club que abarca la casi totalidad de las comunas, tanto en Arauco como en Chiloé, y permite mejorar ostensiblemente las comunicaciones, homogenizar el lenguaje y facilitar el trabajo en talleres.

Sin duda, los diferentes cursos, talleres, giras y seguimientos, también, tienen efectos significativos, dotando a los funcionarios de nuevas herramientas de análisis y de acción. En las evaluaciones particulares de cada curso o taller, los resultados casi siempre son positivos en Chiloé, aunque con diferencias importantes entre unos y otros. Una gira del PRORURAL Chiloé al PRORURAL Arauco, donde participan varios alcaldes y funcionarios municipales, es particularmente bien evaluada (entre otras actividades, se producen encuentros entre los alcaldes y los funcionarios municipales de las dos provincias).

b) Dificultades

En general, hay cierta dificultad en la asistencia de funcionarios municipales a los cursos y talleres, en especial, cuando implican desplazamientos y, también, en la participación de este personal en las acciones de seguimiento programadas.

Las razones de lo anterior parecen ser múltiples, como rigidez de la administración municipal con los permisos y los viáticos; sobrecargas puntuales para sacar adelante trabajos urgentes; escasez de personal municipal; poca motivación de los funcionarios convocados, por razones de bajos ingresos y falta de movilidad dentro del municipio o de búsqueda de oportunidades hacia fuera del mismo.

3.2. CAMBIOS EN LAS ESTRUCTURAS MUNICIPALES

Al interior de los municipios

Lo más importante es la creación de Unidades de Fomento Productivo Municipal en, prácticamente, todas las comunas de Arauco y de Chiloé. Estas Unidades no sólo están operando, sino también están totalmente apropiadas de su rol y han conseguido abrirse un espacio en el ámbito municipal. De paso, esto permite una mejor inserción en el municipio de programas como el PRODESAL, financiado en buena parte por el INDAP, o como el Servicio País, perteneciente a la Fundación Nacional de Combate a la Pobreza.

En Chiloé, como preparación para la instalación de Unidades de Fomento Productivo, se trabaja con los municipios el tema de la formación y funcionamiento de un Comité Técnico de Gestión Municipal. Se trata de

reunir en forma periódica y estable a los jefes de departamentos municipales con el respectivo alcalde, revisar las tareas municipales realizadas y programar las actividades del período siguiente. Esto se ve como algo simple, pero que se realiza sólo en uno de los diez municipios al comenzar el Programa. El resultado en este terreno es sólo parcial, pero sí se consigue que la Unidad de Fomento Productivo no quede flotando como un cuerpo extraño y externo al mundo municipal.

Asociatividad Municipal

En Arauco, la recién creada Secretaría Técnica Municipal de la Asociación contrata y organiza a los Encargados de Fomento productivo de cada municipio socio. Esta estructura es totalmente nueva y permite avanzar rápidamente en las tareas propuestas por el PRORURAL: definición de Ejes Estratégicos, organización del PAZ 1999 y de los PIZ 2000 y 2001 y, más tarde, organización y soporte de las Mesas Temáticas.

En Chiloé, la unión de Encargados de Fomento Productivo se produce mucho más tarde, creándose entonces un Comité Técnico Municipal, asesor técnico de la Asociación de Municipalidades. En este caso, los Encargados de Fomento Productivo son contratados más tarde y con fondos de cada municipio. Este Comité Municipal discute y se pronuncia sobre varios proyectos desarrollados por el PRORURAL, en particular, sobre los programas de Fortalecimiento Municipal del 2001 y 2002.

Al inicio del Programa tanto en Arauco como en Chiloé, existe una Asociación de Municipalidades con escasa presencia y funcionamiento, la que se ve fortalecida por la acción del PRORURAL, pues los alcaldes aprenden a

conocerse mutuamente en el trabajo, lo que facilita los contactos y el hecho de ponerse de acuerdo en múltiples actividades³⁶.

a) Aportes

En ambos territorios, es relevante la creación de una Secretaría Técnica de la Asociación, que permite al Presidente de la misma ampliar fuertemente su trabajo. Esta Secretaría es financiada con fondos de la SUBDERE, en el marco del PRORURAL, y administrados por el municipio del Presidente de la Asociación³⁷.

Ambas Asociaciones aún funcionan y enfrentan problemas comunes a las diferentes municipalidades, como electrificación rural, proyectos de vialidad, señalética turística, actividades turísticas de verano, etc. No se ha perdido la apertura hacia el fomento productivo, los municipios buscan proyectos y aportes que puedan fortalecer este esfuerzo. Un caso sobresaliente es el del municipio de Quellón, Chiloé, el que ha conseguido dotar a su Unidad de Fomento Productivo con un equipo muy importante de profesionales de diversa especialidad, gracias a su habilidad para captar fondos de agencias nacionales y extranjeras, públicos y privados.

Se crea la capacidad de tener, al menos en algunos casos, una mirada más territorial que comunal, en particular en temas como carreteras, electrificación rural y explotación del turismo, como es el caso de Arauco³⁸. En este último tema, la Asociación de Chiloé dispone de una página Web,

36. Entrevista a Adrián Viveros, alcalde de Cafete y ex presidente de la Asociación de Municipalidades de Arauco, realizada el 13 de octubre de 2003 y a Pablo Ossio, actual presidente de la Asociación de Municipalidades de Chiloé, realizada en Ancud, el 22 de octubre de 2003.

37. Ibid.

38. Entrevistas a Alcaldes de Arauco y de Chiloé.

www.chiloeisland.com, con información turística general de la provincia e información sobre cada comuna, producto de un proyecto del Eje Turismo del PRORURAL.

b) Dificultades

Todo el asociativismo municipal en Chile sufre de ambigüedades legales sobre el rol de los Concejales en la Asociación, quienes tienen derecho a participar, pero no a representar al municipio al cual pertenecen. En Chiloé, la primera asociación que se trata de formar elige como presidente, de entre todos los alcaldes y concejales de las diez comunas que participaron, a un Concejal, pero él no puede, por ley, firmar (por ejemplo, el Convenio con la SUBDERE) ni representar nada. Esto hace que cuando el PRORURAL entra al Territorio en 1998, se tiene que entender con el Tesorero y el Vice-Presidente de esa Asociación, que eran alcaldes. Este tema no ha sido satisfactoriamente resuelto hasta el día de hoy, lo que debilita a las asociaciones.

Lo anterior hace que los concejales no participen, salvo en circunstancias especiales, por ejemplo en el caso de trabajo de Mesas de la Asociación. En Chiloé, durante un tiempo se reúne con cierta periodicidad la Directiva de la Asociación, que incluye concejales, pero luego se deriva hacia reuniones de alcaldes. Durante el 2002, se realizan nueve reuniones formales de alcaldes, con alta participación, para tratar temas contingentes de la provincia. Una de estas reuniones está dedicada al Programa Anual del PRORURAL.

No se logra que la Asociación de Chiloé organice un Plan de Trabajo Anual, consensado por sus miembros y aplicado a través del año, tampoco que organice sus registros y pase a un trabajo más sistemático de captación de fondos para la provincia (esto último, en el sentido de avanzar hacia la configuración de una corporación de desarrollo de Chiloé, cuyo socio principal sea la Asociación de Municipalidades; idea discutida y aceptada por el Presidente de la Asociación y la mayoría de los alcaldes).

Los dos alcaldes que han sido presidentes de la Asociación durante los últimos años en Chiloé y el alcalde de Cañete, presidente saliente de la Asociación de Arauco, se quejan de lo difícil que es convocar a los alcaldes y conseguir una buena asistencia³⁹. Ciertamente, esto limita las posibilidades de las asociaciones, y demuestra un convencimiento aún insuficiente de parte de una proporción significativa de los alcaldes. También, es indicativo de los métodos aún artesanales de funcionamiento de la organización.

4. CREACIÓN DE CAPITAL HUMANO

Educación y capacitación

El tema de la intervención en el sistema escolar básico y medio de las zonas rurales es abordado en el PRORURAL de la VII Región del Maule. Éste incluye trabajos sobre las mallas curriculares y actividades extra-programáticas en las escuelas. Sobre esta experiencia no se dispone de información.

Escuela de líderes

Innovando claramente las prácticas del medio, la Red PRORURAL Arauco diseña y pone en marcha una Escuela de Líderes para el Desarrollo Territorial. Recoge de la experiencia vivida lo que se exige a dirigentes locales de diferentes tipos para participar en forma informada y activa en las Mesas y en otras

39. Entrevistas a Alcaldes que ocupan el cargo de Presidentes de Asociaciones, realizadas el 13 de octubre en Cañete, el 22 de octubre en Ancud y el 23 de octubre en Dalcahue, todas el 2003.

instancias de concertación, en la preparación y en el financiamiento de proyectos y en el desarrollo y consolidación de sus propias organizaciones de origen y se diseña un currículo y una metodología de formación, que incluye formación personal y elementos de ontología del lenguaje.

Los cursos tienen un año de duración, con cinco periodos de sesiones y participan, aproximadamente, 50 personas, todos dirigentes de organizaciones de las siete comunas de Arauco, quienes son aceptados después de una importante fase de inscripción y selección de candidatos. El diseño incluye dos años de seguimiento de iniciativas desarrolladas por los alumnos. El financiamiento es a través de aportes gratuitos en recursos humanos por parte de instituciones de la Red y aportes de la Asociación de Municipalidades, del PRORURAL, del FOSIS y de la Fundación Andes.

Los resultados iniciales de la Escuela han sido de alto interés, en cuanto a la formación de dirigentes locales orientados al desarrollo local y territorial. El modelo ha sido exportado a Chiloé, donde actualmente el Programa Emprende Chile procura replicarlo para esta provincia, con algunas modificaciones.

Programas de capacitación

Entre 1999 y el 2001, todos los territorios del PRORURAL en las cinco regiones reciben aportes importantes de cursos de capacitación financiados por el SENCE. En el caso de Chiloé, los aportes son de M\$ 14.750 para el PAZ de 1999, de M\$ 44.539 para el PIZ del 2000 y de M\$ 62.500 para el PIZ del 2001 (moneda de cada año). El último año implica el financiamiento de 21 cursos para micro-empresas de turismo rural, acuicultura y actividades forestales, con una participación de entre 12 y 22 personas por cada curso, lo que da un total de más de 600 personas capacitadas durante los tres años. Durante el mismo periodo, los montos utilizados en las Regiones VII y IX Regiones son bastante mayores.

La capacitación entregada se refiere a aspectos técnicos y de gestión de actividades que ya desempeñan, en los que, además, reciben asesoría técnica del FOSIS, apoyo en desarrollo organizacional del PRORURAL y, en algunos casos, de SERCOTEC, del Fondo para La Pesca Artesanal o de otras instituciones. Tanto en este caso como en otros, es la sinergia entre intervenciones coordinadas la que muestra su potencia; los mismos cursos SENCE sin el PRORURAL podrían tener un efecto mucho menor.

Los efectos de estas actividades en la formación de capital humano en el territorio son difíciles de evaluar, ya que los cursos SENCE desarrollados no contemplan evaluación y el PRORURAL no tiene recursos para hacerla. La impresión general captada de parte de los ex profesionales del PRORURAL es que, en el contexto organizado en que se opera el territorio, la mayoría de estos cursos tiene un significativo efecto formativo sobre las personas, salvo en un par de casos de cursos fracasados por fallas en los operadores privados que los ejecutan.

Efectos del conjunto de actividades de organización y desarrollo sobre la formación de capital humano

Como se señaló, la formación de capital humano es muy importante en el medio municipal, pero, sin duda, también lo es para las organizaciones de base que participan con proyectos de desarrollo productivos en la Red PRORURAL y cuyos dirigentes asisten a talleres locales, a las Mesas Comunales, a las Mesas Temáticas e, incluso, al Consejo Directivo Territorial.

Las Mesas de Turismo en Arauco se refuerzan en el tiempo con representantes de organizaciones de pequeños empresarios, quienes tienen un importante proceso de formación. Además de la Escuela de Líderes antes señalada, a través de SERCOTEC se lleva a cabo una formación en gestión y, a través del FOSIS se capacita a los pequeños empresarios mediante cursos y giras, las que

tienen un importante impacto en el emprendimiento. Los grupos de empresarios se asocian en empresas, lo que les permite acceder a financiamiento de proyectos.

En Chiloé, durante el 2001 y el 2002, se privilegia la asociatividad entre grupos productores locales del mismo Eje Estratégico. Con apoyo de SERCOTEC, del Fondo de La Pesca Artesanal y de los PRODESAL (INDAP-municipios), se estructuran las organizaciones de base en Comités Comunales de Turismo, de Acuicultores y de Productores Ovinos, mientras ya se han formado dos cooperativas de pequeños productores forestales que abarcan tres comunas.

Los dirigentes de estas instancias comunales se ponen de acuerdo para representar a sus sectores en las Mesas Temáticas Territoriales, produciéndose un gran flujo de información y aprendizaje sobre cómo representar a los suyos, cómo llegar a acuerdos con los otros, cuáles son los actores y los intereses en juego⁴⁰, etc. Un cálculo realizado para la provincia indica que de un total de 16.800 familias rurales de toda la provincia, 1.050 participan en forma directa y 1.250 en forma indirecta, además de las urbanas⁴¹.

Todo este conjunto de actividades en Arauco y Chiloé, apoyadas por asesores externos o por experiencias vivenciales autónomas de los dirigentes locales, da lugar a suponer un considerable efecto en la formación de capital humano para el desarrollo en el territorio.

40. En el 2002 se produce un diferendo entre la Federación de Turismo de Chiloé (hoteleros, dueños de cabañas y restaurantes, etc.) y la unión de Comités Comunales de Turismo (10 comunas), respecto a quién debe representar al sub-sector turismo rural en la Mesa Territorial de Turismo. Los "chicos" defendieron con mucha fuerza su representatividad y su mejor derecho. Informado por Gabriel Inostroza, Encargado de Eje Turismo, PRORURAL Chiloé.

41. Memoria Programa PRORURAL, Territorio de Chiloé, Castro, 2003, p. 92.

5. CREACIÓN DE CAPITAL ECONÓMICO

Visión de territorio: Ejes Estratégicos y capital económico

La percepción del territorio como una instancia con identidad, referente en ciertas circunstancias para movilizar voluntades, permitir negociar intereses divergentes y aunar esfuerzos de actores sociales diferentes pertenece a la creación de capital social.

La identidad existe tanto en Chiloé, archipiélago con larga historia de aislamiento económico y social, como en Arauco, "isla" territorial entre la cordillera de Nahuelbuta y el mar, con su historia de guerras de la conquista, colonizaciones sucesivas y expansión y decadencia de la industria del carbón. Sin duda, ésta puede ser un factor económico de primer orden durante la aplicación del PRORURAL.

En este sentido, el territorio es el espacio donde se pueden identificar oportunidades económico-productivas, al relacionar las características y las potencialidades de los habitantes que lo pueblan, con los recursos naturales presentes y sus posibles usos, incluido el recurso de posición geográfica.

El paso siguiente es transformar la oportunidad en Eje Estratégico de Desarrollo Económico del Territorio, para lo cual se estudia toda la cadena de valor vinculada a la oportunidad: la existente, con sus bondades y deficiencias, y la que haría falta para que se constituyera un verdadero Eje Estratégico de Desarrollo. Los agentes privados y públicos acuerdan, entonces, generar las acciones e inversiones necesarias para que esto se haga realidad en un período que cubre desde lo inmediato hasta el mediano plazo.

Si lo anterior se realiza en buenas condiciones, se puede asegurar que:

- La población (agentes, actores) que participa tiene las aptitudes básicas e interés en comprometerse en la acción.
- La tecnología y los procesos necesarios existen o pueden ser adquiridos y utilizados por los agentes presentes. La productividad que se puede conseguir es adecuada dentro del sistema que se está trabajando.
- Los mercados finales existen, son promisorios y es posible acceder a ellos desde el Territorio.

Un resultado interesante de este arreglo es que la competitividad de alguno de los eslabones del Eje, aquel manejado en forma artesanal, por ejemplo, puede ser inferior a la del Eje en su conjunto, debido a los ahorros producidos por las relaciones de colaboración entre las partes (eslabones), la disminución de costos transaccionales y otros efectos similares.

Si lo anterior es cierto, resulta de gran importancia en desarrollo rural, porque permite "enganchar" actividades artesanales, inicialmente de baja productividad, con agentes de mayor eficiencia y poder salir a mercado en forma competitiva. Luego, la productividad de la parte artesanal puede ir mejorándose, dándole un nuevo impulso a toda la cadena.

Durante el tiempo que dura el PRORURAL y dada la manera un tanto abrupta de su término, es difícil saber si los Ejes Estratégicos de Desarrollo trabajados avanzaron en la realización de tales expectativas, ya que por tratarse de un programa de pobreza rural, está dirigido inicialmente al eslabón artesanal y más pobre de la cadena.

CASOS DE DESARROLLO DE EJES ESTRATÉGICOS

ARAUCO: EJE ESTRATÉGICO TURISMO

Oportunidad Económica

Los propios habitantes del territorio, a través de reuniones de diagnóstico, identificaron que el turismo era la actividad económica con mayor potencial. Existe una clara percepción de que la actividad agrícola no permite el desarrollo económico y que hay un conjunto de condiciones no explotadas para la actividad turística y que la población desea aprovechar, como los lagos con vegetación nativa de gran belleza, playas en el Pacífico, la cultura mapuche con gran presencia y un trozo de la historia de Chile.

Entre los habitantes del territorio es muy fuerte el sentimiento de querer apropiarse de este potencial y no dejarlo a inversionistas externos, lo que ha implicado un sentido de pertenencia, el reforzamiento de sus organizaciones y la defensa de la propiedad, especialmente, de los terrenos colindantes a los lagos Lanalhue y Lleu Lleu.

Desarrollo de la Base de Servicios Rurales de Turismo

Con el apoyo de FOSIS, SERCOTEC, CORFO, CONADI y Fundación Andes, se lleva a cabo un proceso de construcción de una base turística y el diseño de una identidad. Hay que tener presente que en forma paralela se construyen

dos modelos que deberían ser complementarios. El primero, más antiguo, manejado por empresarios medianos no mapuches, principalmente en el Lago Lanalhue; el segundo, de reciente desarrollo, compuesto por grupos de origen mapuche que se forman de las propias comunidades locales y que quieren entregar un turismo étnico y ecológico.

En una primera fase, los municipios que comparten el borde costero del Lago Lleu Lleu entregan apoyo en infraestructura, principalmente, con el arreglo de caminos y con proyectos de electrificación. Sin embargo, el impulso más importante proviene de FOSIS, CONADI y SERCOTEC, que financian los proyectos de turismo y empieza el proceso de capacitación y de estímulo a la actividad.

Posteriormente, la Fundación Andes colabora en dos dimensiones, a través del financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura de turismo y con el curso de líderes, actividad determinante para el proceso de apropiación de la actividad.

Lentamente, los municipios se suman al desarrollo del turismo, facilitando recursos para la señalética e instalando oficinas de promoción turística en Cañete, Tirúa y Contulmo. Finalmente, un acuerdo de estos municipios declara el sector turismo como eje estratégico.

El PRORURAL apoya la actividad a través de estudios de potencial turístico, especialmente, para identificar los posibles clientes y, a partir de esto, desarrollar estrategias de publicidad.

Desarrollo de la Asociatividad y de la Concertación de Actores

En este caso, la asociatividad y la concertación de actores adquieren varias dimensiones. En primer lugar, con respecto a la asociatividad, el desarrollo

de la actividad turística exige la formación de empresas compuestas por empresarios individuales, a través de las cuales realizan proyectos y establecen sus demandas. A la fecha, funcionan alrededor de 25 grupos, la mitad de los cuales se encuentran formalizados. Estos grupos, a su vez, se han organizado en una asociación, la que ha accedido a apoyos en gestión con un PROFO de SERCOTEC.

En segundo lugar, está la formación de las Cámaras de Turismo. Esta instancia adquiere una relevancia fundamental, ya que no solo se forman a nivel comunal, sino también territorial, siendo el referente más importante del sector privado ante el sector público. Las entrevistas realizadas permiten detectar qué cámaras son altamente valoradas por los empresarios pequeños y medianos.

Respecto a la concertación de actores, la instancia clave fue la formación de la Mesa Pública Privada. Ésta tomó un fuerte impulso por la forma de trabajo, por ser la primera vez que se juntaban distintos tipos de empresarios y trataban de construir algo en conjunto. Esto toma cuerpo en la presentación de un Plan Estratégico para el desarrollo del turismo del territorio, el cual recoge las sensibilidades de cada grupo y las complementa dándole un carácter y una identidad al turismo de Arauco.

Integración Efectiva del Eje Estratégico

El turismo se ha consolidado como un eje estratégico del territorio, porque los empresarios medianos y pequeños así lo sienten y están dispuestos a invertir, sin esperar que todo se lo entregue el Estado. Para los empresarios pequeños, ha significado un salto importante en sus niveles de ingreso, lo que los motiva aún más.

Sin embargo, lo más importante es que se percibe y se distingue un proyecto de largo plazo, donde se integran los actores, se entregan contenidos diferenciadores al proyecto, tales como la etnicidad y la ecología y, de a poco se integra un actor clave en este proceso: las municipalidades.

Otra característica relevante, pero que necesita tiempo para su desarrollo, es que el turismo requiere de una serie de servicios complementarios, que no pueden ser provistos por los empresarios; por lo tanto, es una actividad que puede generar una gran cadena de valor y favorecer a muchos otros potenciales pequeños empresarios.

CHILOÉ: EJE ESTRATÉGICO ACUÍCOLA

La oportunidad económica

El archipiélago, con una Isla Grande de 160 Km de largo y 150.000 habitantes, tiene cerca de 4.000 Km de costa, con una significativa porción de potencial para los cultivos acuícolas. Una parte considerable de la población rural se sitúa en o cerca de las costas, posee una larga tradición vinculada al mar, combina actividades agropecuarias con la pesca y la recolección en el borde costero y es clasificada como pobre o cercana a la línea de la pobreza⁴².

42 Estudios de Fichas CAS municipales, realizado por el Programa para una lista de localidades costeras en cinco comunas.

El Programa encomienda un estudio del uso actual acuícola de segmentos promisorios de borde costero en cinco comunas del Territorio⁴³. Éste indica una alta presencia de organizaciones locales bajo la forma de Sindicatos de Trabajadores Independientes-Pesca Artesanal, con solicitudes cursadas y pendientes, de Concesiones Acuícolas (derecho de uso permanente de una porción de mar, otorgado por la Subsecretaría de Pesca y por la Subsecretaría de la Marina, después de un largo trámite). Además, a pesar de la presencia creciente de empresas pequeñas, medianas y grandes (salmoneras), queda espacio para más cultivos.

La mayoría de las concesiones solicitadas son para cultivos de algas, pero el precio de mercado del alga más cultivada (*Gracilaria*, para producir agar) ha caído en forma sostenida. Se buscan alternativas y se determina que algunas de esas Concesiones son aptas para el cultivo de choritos (mejillones) y otras, para el de la ostra del Atlántico o japonesa. Los choritos disponen de mercados internacionales en expansión y en el territorio existen comerciantes, procesadores, envasadores y exportadores interesados en aumentar sus actividades. La ostra japonesa tiene mercados grandes afuera (Asia), pero no se consume en el país ni se dispone de agentes locales; es un cultivo nuevo.

Desarrollo de la base productiva artesanal

Con aportes del FOSIS, del SENCE y de la Fundación Chiquihue de los municipios y con la ayuda de SERNAPESCA, se desarrollan 14 organizaciones locales acuícolas en cinco comunas. Este desarrollo implica inversiones para aumentar la planta productiva, asesoría técnica y en gestión, capacitación y

43. PRORURAL, Actualización de la Información sobre Organizaciones de Pesca Artesanal y Empresas que realizan Actividades Acuícolas en las comunas de Ancud, Quemchi, Dalcahue, Curaco de Vélez y Quinchao, Provincia de Chiloé, Marina Matamala y Cecilia Godoy, Ancud. Abril de 1999.

asesoría en desarrollo organizacional (que apunta a pasar de una organización más bien de representación y social, a una también productiva). Más tarde, se hace un esfuerzo por desarrollar la asociatividad entre estos grupos, con apoyo de SERCOTEC y del Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal, lo que sirve como formación de dirigentes, pero no prospera en la creación de una asociación de productores artesanales, debido a que la fluidez del mercado local de choritos no hace aparecer esto como urgente.

Paralelamente, se apoya la obtención de Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos por parte de once organizaciones artesanales y de pequeños y medianos productores, de modo de crear una base de producción de suficiente tamaño para enfrentar en mejores condiciones el mercado. El potencial productivo y de diversificación de productos a mediano plazo de estas Áreas es considerable, además de asegurar un manejo sustentable.

Vinculación con otros actores de la cadena

Se crea la Mesa Territorial Acuícola, donde estos grupos de productores tienen representación y toman contacto con productores e intermediarios medianos del rubro. Esta acción se congela, parcialmente, durante 2002, cuando sobreviene en las costas de la parte sur de Chiloé la llamada "marea roja"; proliferación de algas tóxicas que impiden cosechar y comercializar mariscos filtrantes en los sectores amagados.

A fines del 2002, la producción de choritos por parte de las organizaciones alcanzan más de 600 toneladas, con posibilidades de crecimiento muy importante para los próximos años. La de ostras del Atlántico llega a 1.800.000 unidades que se venden sin problemas en el comercio local, con la posibilidad de llegar a 58.000.000, si se consigue exportar. Está en curso un estudio de mercado de esta ostra y se preparan las acciones siguientes para organizar el Eje

CHILOÉ: EJE ESTRATÉGICO TURISMO RURAL

Oportunidad económica

El Archipiélago es un destino turístico nacional e internacional, con atractivos naturales (paisaje, mar, islas, bosques) y culturales (identidad reflejada en tradiciones, gastronomía, artesanías, iglesias de madera, mitología, etc.). Una parte importante de estos atributos tiene asiento en las zonas rurales y en las familias campesinas, pero su participación en la actividad turística observada⁴⁴ es totalmente marginal. Es decir, los dueños de gran parte de los recursos turísticos no participan en su explotación.

A pesar de que, históricamente, los turistas en Chiloé aumentan, las estadías promedio son relativamente cortas, en buena parte por falta de diversificación de la oferta turística. De esto se quejan los agentes hoteleros y gastronómicos, sin que se tomen medidas importantes al respecto. Por lo tanto, el desarrollo de una oferta rural de servicios de turismo constituye una oportunidad para el Territorio.

Desarrollo de la base de servicios rurales de turismo

Con fuerte apoyo en los cinco municipios de la parte norte de Chiloé, se realiza un primer estudio de las posibilidades de turismo rural en zonas preseleccionadas. El estudio arroja poca información⁴⁵, pero permite a los municipios organizar

44. SERNATUR-FNDR: Estudio de la Población Flotante de Chiloé y de la ciudad de Puerto Montt. Universidad de Los Lagos, Puerto Montt, 1999.

45. PRORURAL, Desarrollo de la oferta turística para el sector rural en cinco comunas de Chiloé, Universidad de Los Lagos, Puerto Montt, 1999.

una comisión para realizar un seguimiento del estudio, aprender y posicionarse en el tema. En definitiva, son ellos lo que terminan haciendo el levantamiento de posibilidades en los diferentes sectores.

La fase siguiente es orientar recursos de fomento productivo del FOSIS a la organización y dotación de equipamiento básico para los grupos locales más prometedores. En la parte sur de Chiloé, INDAP apoya dos o tres proyectos de turismo y el Bosque Modelo de Chiloé empieza, también, a planificar esta posibilidad. En 1999, se organizan ocho proyectos locales; el 2000 se agregan cinco más y el número sigue creciendo al extenderse el PRORURAL desde la zona norte a toda la provincia. En inversiones, sigue siendo más importante el FOSIS (aportes de M\$ 154.400 entre 1999 y 2001), secundado por el programa Bosque Modelo Chiloé, el que dispone de fondos concursables, mientras SENCE capacita a un total de 25 organizaciones locales de turismo (387 personas, en su mayoría mujeres, con un costo de M\$ 92.860).

Desarrollo de la asociatividad y la concertación de actores

La etapa siguiente es el desarrollo de la asociatividad entre organizaciones locales. Primero, se crean las Asociaciones Comunales de Turismo, que agrupan organizaciones locales de artesanía y turismo, trabajo realizado con el apoyo de los respectivos municipios. Luego, se crea la Red Provincial de Turismo Rural de Chiloé, que cubre ocho de las diez comunas de la provincia, cuya directiva es elegida por las Asociaciones Comunales.

Se desarrolla una amplia tarea de formación y capacitación de agentes y unidades municipales en el tema de turismo, incluidos talleres entre el municipio y los agentes locales de turismo y capacitación de encargados municipales de información turística.

En el intertanto, se ha desarrollado y consolidado la Mesa Territorial de Turismo, donde participan en forma activa instituciones sectoriales, municipios (la preside un alcalde) y empresarios, en particular, la Federación de Turismo de Chiloé (hoteleros, dueños de cabañas, gastrónomos, agencias de turismo). La Red de Turismo Rural gana presencia en esta Mesa y consigue que le aprueben un proyecto de fortalecimiento gremial, financiado por SERCOTEC.

Integración efectiva del Eje Estratégico

El paso siguiente es crear las relaciones operacionales entre los empresarios de la Federación y la oferta de turismo rural de la Red, es decir, unas 25 organizaciones de turismo rural operacionales (de un total inventariado de 45). Para los primeros, estas relaciones significan diversificar la oferta local de servicios y, por ende, extender los días de estadía de los turistas; para los segundos, aumentar el flujo de clientes. A fines del 2002, esto aún no se concreta en forma generalizada.

Un fuerte acicate para el dinamismo de este Eje Estratégico y su Mesa es la posibilidad de acceder al Programa Fortalecimiento de los Destinos Turísticos de la Región (fondos FNDR, M\$ 2.400 para cuatro años) y más aún, a un futuro Proyecto de Desarrollo del Turismo para Chiloé y Palena, que será financiado por el BID (US\$ 15.000.000). Esto hace que a los empresarios les interese la presencia de los "chicos", porque pueden competir de mejor manera por estos fondos.

a) Aportes

Tanto en Arauco como en Chiloé, se consigue estructurar una base de suficiente amplitud de oferentes artesanales de turismo rural como para introducirse en forma significativa en el mercado. Los prestadores locales están organizados

comunal y provincialmente, lo que les permite negociar en diferentes niveles e instalar servicios diversos con economías de escala.

Se consigue un amplio apoyo municipal y sectorial público para estos microempresarios, el que, a futuro, puede ser mayor al estar disponer de nuevos fondos, pero lo más importante es que empiezan a distinguir que la vale la pena invertir.

Se instala una instancia de concertación público-privada que funciona en buenas condiciones. Los pequeños empresarios y los medianos se empiezan a conocer y aprenden a llegar a acuerdos.

b) Dificultades

A fines del 2002, no se consigue la integración efectiva y operacional entre los microempresarios y los pequeños y medianos empresarios del turismo del Territorio, a pesar de que las condiciones están dadas para que esto suceda. Posiblemente, una de las causas sea la debilidad y el poco desarrollo del empresariado local, lo que lo hace poco abierto a los aportes que puede hacer hacia los otros sectores y más propenso a competir con los chicos por la ayuda estatal.

La calidad de los servicios de turismo y los niveles de gestión de la actividad deja aún mucho que desear. Aquí hay un campo enorme de mejoramientos posibles.

ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LOS EJES ESTRATÉGICOS Y LA FORMACIÓN DE CAPITAL ECONÓMICO EN EL PRORURAL

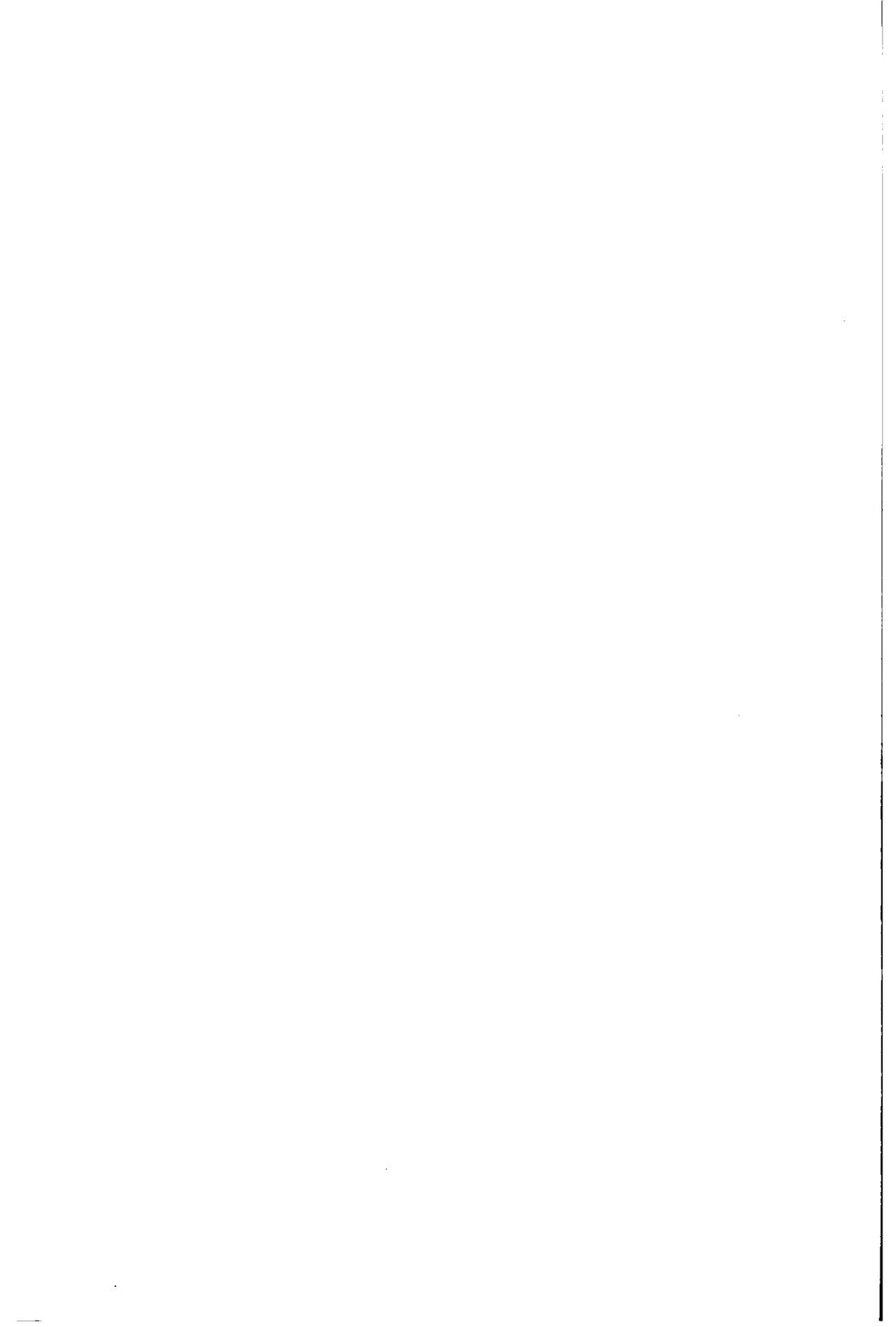
La búsqueda consensuada de oportunidades económicas territoriales es ya una creación de capital económico: la vinculación de aptitudes, tecnologías productivas posibles y mercados y sus funcionamientos es evidente. Se empuja a todo el sistema de intervención hacia una eficiencia de mercado, incluso a la innovación.

La estructuración efectiva de los Ejes como acuerdos operacionales entre productores privados de una misma cadena parece muy posible. Tampoco se ha podido probar si la competitividad del Eje puede ser mayor a la de sus partes, para lo cual las experiencias referidas tendrían que haberse prolongado mucho más y haber sido acompañadas de un dispositivo de seguimiento e información bien desarrollado.

Los acuerdos entre los microempresarios y las instituciones sectoriales públicas y los municipios son enteramente posibles y pueden crearse condiciones en que éstos dejan de ser simples "beneficiarios" de aquellos para pasar a ser socios de una acción de desarrollo conjunta. Es decir, el hecho de que los "chicos" pasen a ser empresarios y asuman responsabilidades territoriales puede considerarse también formación de capital económico.

Finalmente, el enfoque territorial parece muy potente dentro del contexto descrito. Esto, claramente, ha permitido salirse de la clásica visión local y sectorial para buscar las oportunidades en amplias zonas, con diferentes actores y con variadas actividades económicas. Esta amplitud, observada principalmente en los municipios y en los empresarios, es la principal contribución del PRORURAL.

CONCLUSIONE



El Programa PRORURAL es, a nuestro juicio, un importante intento de pensar de una manera diferente el desarrollo rural. Utiliza adecuadamente un diagnóstico sobre la situación en el mundo rural que no puede ni debe ser intervenido con las políticas e instrumentos tradicionales. Desarrolla un marco teórico convincente y que sigue plenamente vigente; tiene un diseño adecuado, si bien un tanto pretencioso y tiene una aplicación y gestión, que aunque no alcanzan a madurar por el corto tiempo de duración, dejan importantes efectos en los territorios en términos de capacidades institucionales y humanas y de conceptualización del desarrollo.

Claramente, si el PRORURAL es recordado por algo, es por lo que dejó en el territorio y no por su capacidad para introducir una nueva concepción de desarrollo rural a nivel de las instituciones nacionales y en el diseño de políticas. Estimamos que ambas cosas son importantes y en este trabajo de sistematización y análisis identificamos los logros y frustraciones más importantes del Programa.

DISEÑO

El PRORURAL hace una ambiciosa propuesta que se basa en la articulación de la institucionalidad pública, incorpora a los privados, mira el desarrollo desde los territorios y no desde las unidades administrativas, hace entrar en juego a los municipios y abre la mirada hacia la multiactividad en el medio rural.

Para sustentar este Programa, que como vemos implica un cambio radical de cómo hacer las cosas, se elabora una propuesta institucional que no es realista, porque depende del respaldo político de un Consejo multiministerial que prácticamente no se reúne. De hecho, ya con anterioridad era difícil que se reuniera, considerando la menor importancia que se le da al desarrollo rural.

Un segundo inconveniente en el plano institucional nacional se observa en los vínculos y las relaciones que se establecen con la institucionalidad formal. Si bien forma parte de la glosa presupuestaria de la Subsecretaría de Agricultura, solo en la primera etapa (1998-1999) se establece un vínculo de ésta con el Programa. Posteriormente, hay un distanciamiento que termina siendo determinante para el PRORURAL.

La carencia de un anclaje institucional y el débil trabajo que se hizo en esta materia condujeron con más rapidez al término del Programa. La ambiciosa transformación que pretendía el PRORURAL de hacer desarrollo rural a través de la institucionalidad formal requería de un fuerte apoyo político.

En el diseño destaca un problema mayor que es la ausencia de una línea base y de un marco lógico, que incluso tiene que elaborarse *a posteriori* cuando el PRORURAL iba a ser evaluado por el Ministerio de Hacienda. Si bien estaba claro que las instituciones públicas funcionaban en forma separada e independientes unas de otras, no estaba claro el impacto de sus programas, situación que era de primer orden dado que la tarea era coordinar. Tampoco, el Programa presenta un mecanismo para evaluar esta situación.

Otro problema en el diseño es el ambicioso plan de expansión del PRORURAL, que pretendía, en el corto plazo, llegar a 100 comunas. No parece coherente crecer a esta velocidad, sin considerar un proceso de evaluación y análisis de resultados, particularmente, por lo innovador del Programa y la alta participación que se pretendía de diferentes actores en cada territorio.

La parte más lograda del diseño es la coherencia de su eje principal que es la estrategia de intervención con los elementos de diagnóstico que justifican la creación del PRORURAL, especialmente, en lo que es la visión institucional, productiva empresarial y de territorio.

GESTIÓN E IMPACTO

Financiamiento

En este aspecto, hay dos temas rescatables. El primero es la forma en que se construye el presupuesto por territorio, mecanismo que se perfecciona con los años. A él concurren distintas instituciones en función de una visión territorial, aportando cada una sus instrumentos. En este logro se aprecia una importante gestión del encargado del PRORURAL, quien es, en definitiva, la persona que gestiona la articulación institucional.

Si bien es un proceso que no se logra con plenitud y una parte de las declaraciones en la práctica no se concretaban, el mayor valor es haber avanzado en una metodología de elaboración presupuestaria a nivel de territorio.

El segundo aspecto corresponde al financiamiento de fortalecimiento institucional que se realiza por la vía de la SUBDERE y que administra la Asociación de Municipalidades. Si bien estos fondos están destinados para ser usados dentro del Programa PRORURAL, el hecho de que lo administren los municipios les da un protagonismo que, normalmente, no tienen en programas de este tipo. A pesar de que hubo algunas dificultades, debido a que la burocracia municipal no se pudo adaptar fácilmente a esta nueva tarea, el manejo de estos fondos fue altamente valorado por los alcaldes.

Institucionalidad

En la gestión del Programa, no hay un buen resultado a nivel de la institucionalidad nacional ni regional, a pesar de que, en algunas regiones, el PRORURAL es más considerado. Sin embargo, donde logra mayor compromiso es a nivel local, pues establece un fuerte vínculo con las Asociaciones de Municipalidades, en general, y con cada una, en particular. Estas instancias constituyen el socio más importante del PRORURAL.

Con los municipios, se consiguen los siguientes resultados:

- En los dos casos estudiados se fortalece y consolida la Asociación de Municipalidades como una instancia que piensa lo territorial, que elabora proyectos y que tiene capacidades propias para impulsarlos.
- Se fortalecen las capacidades internas que se transforman en interlocutores de la institucionalidad.
- Los municipios y las asociaciones asumen el tema desarrollo económico como parte de sus tareas.

Gestión de la Intervención

Estimamos que en este ámbito es donde el PRORURAL hace su mayor aporte, pues propone y ejecuta una forma de intervenir en el medio rural que es coherente con el diagnóstico: intenta articular las instituciones, abre el camino a la participación de la población y desarrolla metodologías para buscar los mejores potenciales de desarrollo económico del territorio.

De este modo, para buscar e identificar los ejes estratégicos hay un proceso activo de participación, posteriormente, se crean las Mesas Zonales, donde se produce la convergencia institucional y las Mesas Temáticas, donde se define con precisión las acciones por actividad y se produce la más fuerte articulación público privada.

A nuestro juicio, los siguientes son los elementos críticos del proceso de intervención más rescatables en una propuesta de desarrollo rural:

a) Desarrollo económico: la identificación y la priorización de los Ejes Estratégicos fue la herramienta fundamental para trabajar una nueva concepción de desarrollo económico para el territorio. Debido a que se está interviniendo zonas marginales con procesos migratorios importantes derivados de los bajos ingresos, es muy importante identificar y trabajar ejes productivos que generen encadenamientos económicos que aprovechen las ventajas competitivas del territorio.

Esto parte con la priorización social del eje, mediante un proceso participativo, continúa con el acuerdo institucional de trabajar en conjunto, en el cual se reciben los aportes de los sectores públicos, privados, y municipales y se remata con un programa de trabajo de mediano plazo.

El proceso de identificación de Ejes Estratégicos es el mayor logro conseguido por el PRORURAL, los que están totalmente asumidos por los territorios hasta el día de hoy.

b) Participación: se da a través de Mesas Zonales y Temáticas, instancias en las que se produce el encuentro territorial entre el sector público, los municipios, los privados y, en este caso, con el equipo territorial del PRORURAL. En el caso de la Mesa Zonal, se construye el Plan de Trabajo y se elabora y acuerda el presupuesto. Es una instancia de planificación, acuerdo y generación de confianzas; elementos de gran valor en un marco tradicional de trabajo segmentado, de desconfianzas institucionales y de desinformación.

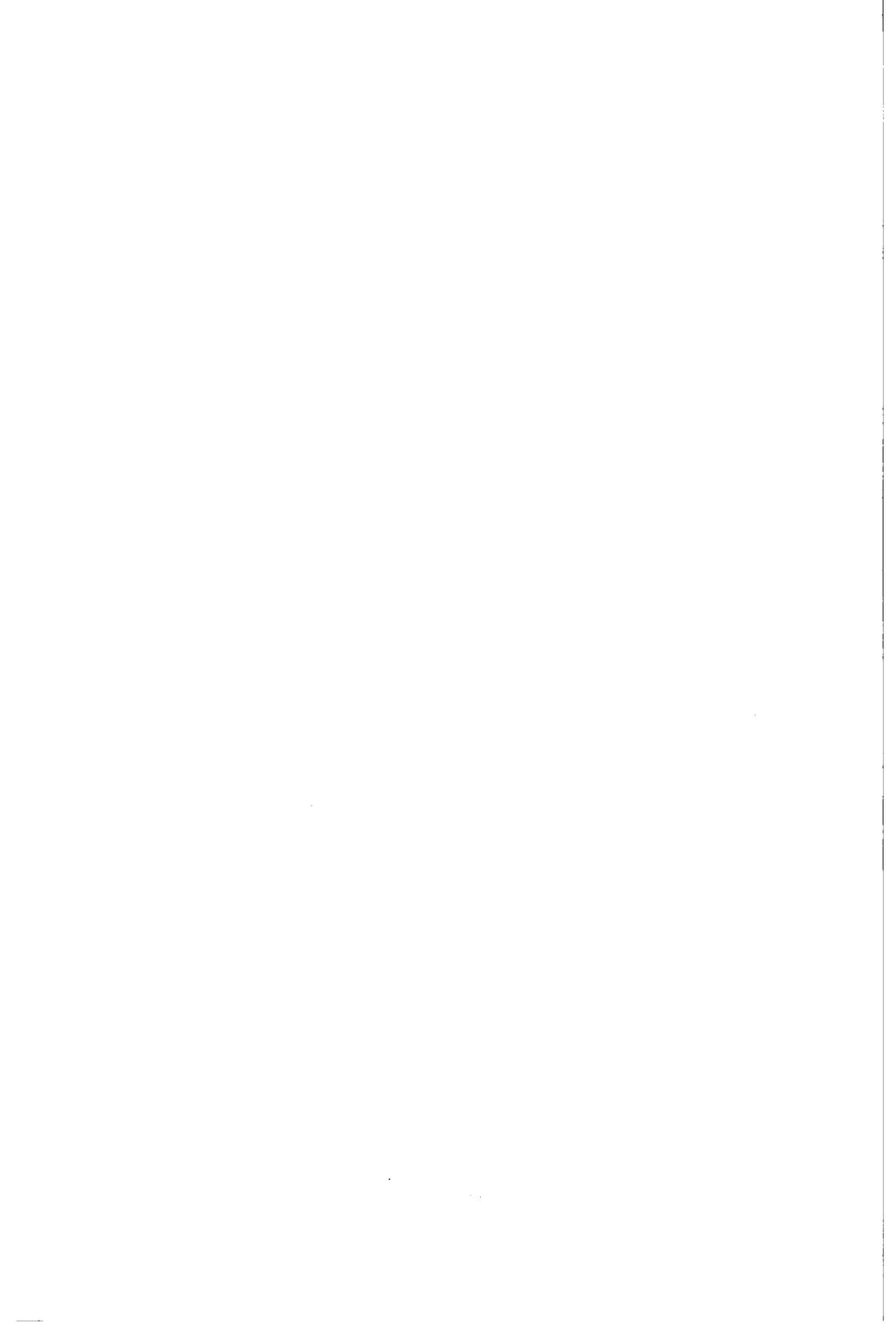
Las Mesas Temáticas incorporan plenamente a los productores, identificando proyectos, acordando acciones comunes con los municipios y las instituciones y acercando posiciones entre empresarios medianos y pequeños; es un gran espacio de información.

Estimamos que ambos niveles se establecieron y fueron operativos, a pesar de que requerían de más tiempo para consolidarse. En Chiloé, esta situación logró mantenerse por la presencia del Proyecto Emprende Chile. No alcanzó a lograrse con plenitud la incorporación de todas las instituciones que eran necesarias para impulsar los ejes estratégicos ni tampoco estas Mesas lograron ser completamente autónomas de la gestión del PRORURAL.

c) Desarrollo local: la creciente participación de los municipios es un producto relevante del PRORURAL, de lo cual los propios alcaldes dan crédito. Como ya se ha dicho, la participación de la SUBDERE al financiar directamente parte del Programa, a través de la Asociación de Municipalidades, les entregó poder sobre las decisiones, pero también les permitió prepararse para enfrentar proyectos territoriales.

La generación de capacidades locales fue un producto claro que permaneció en el tiempo, esto se refleja en la formación de Unidades de Fomento Productivo en todas las municipalidades, con personal profesional capacitado y con una fuerte convicción en el tema territorial.

ANEXC



ANEXO N°1

ENTREVISTAS A ALCALDES DE CHILOÉ

Entrevista a Pablo Ossio, Alcalde de Ancud, Chiloé, Presidente de la Asociación de Municipalidades de Chiloé

Lugar: Municipalidad de Ancud

Fecha: 22 octubre de 2003

Presentes: Francisco Aguirre A., Ignacio Molina B.

1. Opinión sobre el PRORURAL

"Hoy se están recogiendo los frutos del PRORURAL". Así mismo, señala que no se le defendió bien a nivel nacional (se refiere a la decisión que se tomó de cerrar el Programa a fines de 2002), debido a que "en otras regiones no se trabajó como acá". Fue un programa muy importante que dejó muchas huellas.

2. Éxitos del Programa

Agrupar a los pequeños productores de diferentes Ejes, cosa que ha perdurado. Se refiere al caso de la acuicultura y a cómo las organizaciones de pequeños productores ahora se mueven y participan, de un modo que antes no se veía. También, se refiere a las organizaciones de turismo rural, la presencia que tienen, cómo participan en las Mesas, "antes no había nada parecido".

Así mismo, señala como éxito el impacto del Programa sobre los municipios y las organizaciones de base en cada comuna, acercando el trabajo del municipio a estas organizaciones. Dentro de los municipios le da importancia a la creación "del fomento productivo" municipal.

3. Programa Emprende Chile como continuador del PRORURAL

Según su parecer, es un poco diferente, ya que el PRORURAL se preocupaba más de lo social. Si hubiera continuado, él hubiera deseado que se acentuara "la línea de fomento productivo" directo del Programa.

4. Funcionamiento de la Asociación de Municipalidades

Señala que se pudo crear un ambiente de amistad entre los alcaldes, gracias a los encuentros que han tenido; se reúnen periódicamente y se comunican por teléfono. Tienen Comisiones de trabajo definidas, se preocupan de diferentes temas contingentes de la provincia.

En el caso del turismo, se propusieron "vender" Chiloé como destino turístico; lo que se logró. Hace mención que esto va más allá de vender la propia comuna, como se hacía antes. En este contexto, menciona la creación y el mantenimiento de una Página Web para el turismo de todo Chiloé (*chiloeisland.com*).

Entrevista a Juan Alberto Pérez, Alcalde de Dalcahue, ex Presidente de la Asociación de Municipalidades de Chiloé

Lugar: Castro

Fecha: 23 de octubre de 2003

Presentes: Francisco Aguirre A., Ignacio Molina B.

1. Breve historia de la Asociación

La primera Asociación nació antes del PRORURAL y tenía un Concejal de Castro como Presidente. Esto no funcionaba, los alcaldes no lo aceptaban. Cuando llegó el PRORURAL, este Presidente no pudo (legalmente) gestionar los fondos del Programa, por lo cual el Tesorero de la Asociación, Kurt Hartmann, Alcalde de Ancud, comenzó a administrar estos fondos. Luego, él (Juan Alberto Pérez) fue elegido Presidente de la Asociación y pasó a administrar en su municipio los fondos en cuestión.

2. Aportes del PRORURAL

El entrevistado señala que hay una visión dentro del municipio y otra entre municipios y en ambas hay aportes del Programa. Respecto a lo de "entre municipios", indica que "hacer participar a las municipalidades es una tarea enorme", que es difícil convocar a alcaldes y hacerlos trabajar juntos.

Antes del PRORURAL había muy poco fomento productivo, con el Programa esto tomó más cuerpo. Le da mucha importancia al hecho de haber reunido a las instituciones públicas con los municipios para discutir sobre las acciones que realizan.

Releva el apoyo a la organización de los usuarios, "es clave, mejora todo, facilita el trabajo del municipio".

La idea de los Ejes es buena. Señala algunas cosas que se hicieron en los Ejes Acuícola, Agrícola (corderos), Forestal (el más complicado, se avanzó menos), Turismo: "ahora tenemos una mirada más provincial que comunal".

3. Fallas o dificultades del PRORURAL

En las reuniones de las Mesas Zonales faltó precisar lo requerido, el tema central a decidir. Las reuniones se alargaban y no se llegaba a resultados, algunos se ponían nerviosos.

Los municipios no tuvieron presencia ni representación en las instancias regionales del Programa, "donde estaban los decisores regionales".

En las asignaciones de fondos intervenían intereses políticos (parece referirse al IRAL del FOSIS y a cómo se seleccionaban las comunas que recibían fondos cada año). Esto porque no existe una planificación a mediano plazo en las instituciones.

El PRORURAL debió haber tomado menos temas y haber sido más gerencial respecto a la administración municipal para, luego, pasar al fomento productivo. Valora sí, y mucho, tener hoy una Unidad de Fomento Productivo en la comuna, producto del PRORURAL. Le hubiera gustado incursionar más en otros temas asociativos, como las compras en común para varios municipios, tomar seguros en común, etc.

4. Actividades de la Asociación de Municipalidades

Los temas que han tratado son: infraestructura provincial, turismo (a pesar de que la Página Web se ha dejado un poco en un segundo plano durante el último tiempo), proyectos de señalética turística, electrificación rural, construcción de rampas costeras, etc.

5. Opinión sobre la asociatividad impulsada por el PRORURAL

"Se avanza a velocidad de tortuga", por el peso de las costumbres ancestrales, mucho localismo. La Asociación es un "matrimonio pegado con chicle".

ANEXO N°2

ENTREVISTAS A ALCALDES DE ARAUCO

Entrevista a Adolfo Millabur, Alcalde de Tirúa, durante los periodos 1996-2000 y 2000-2004

Hombre joven, de apariencia activa y trato fácil. No contesta las preguntas en forma muy directa, pero tampoco apura la entrevista, la que se realiza en su oficina, en Tirúa, el lunes 13 de octubre de 2003, entre 12:15 y 13:00 hrs.

Vinculación con el PRORURAL

Sabe que el Programa estuvo conectado a la creación y al funcionamiento de la Asociación de Municipalidades de la provincia de Arauco (7 municipios), pero afirma: "Se atribuyen la articulación de los municipios, pero no es tan cierto.... Ellos (el PRORURAL) estaban al lado, eso sí, pero no constituyeron la Asociación". Relaciona la formación de la asociación provincial con la creación anterior de la Asociación Cono Sur de Arauco⁴⁶, que agrupó a tres comunas colindantes con el lago Lleu-Lleu, antes de que entrara en operación el PRORURAL.

Señala, además, que los municipios participan en la Asociación y que se han tratado temas como carreteras, educación y centros de estudios, hospitales,

46. Esta Asociación se formó para enfrentar el hecho de que una empresa quería instalar balsas de salmones en el Lago, lo que atentaba con el uso turístico previsto (información recogida del personal del PRORURAL).

posibilidad de construir casino de juego y postulaciones al FNDR. No menciona temas de fomento productivo ni de plan de desarrollo territorial que pudieran asociarse al PRORURAL. Sí indica que la Asociación necesita de personal técnico para avanzar con sus trabajos.

Ante preguntas concretas, afirma que lo "bueno del PRORURAL" fue crear las oficinas de fomento productivo municipal, una de las cuales está en su comuna y es una Unidad que está en funcionamiento. (Hace llamar al profesional que trabaja en esta oficina y lo presenta: Mauricio Bustos, Ing. Comercial. Él explica cómo el PRORURAL creó la unidad y lo contrató para este propósito; cómo era algo totalmente nuevo en la municipalidad y cómo la Coordinadora, Jacqueline Vallejos, que lo contrató, realizaba reuniones periódicas junto con los profesionales de fomento productivo de otras comunas). Inicialmente, el profesional fue pagado por el PRORURAL, después, este Programa financió un 40% del sueldo y, luego, lo contrató la municipalidad con fondos propios. Según Bustos, no se habría contratado alguien como él de no mediar la intervención del PRORURAL.

Objetivos y situación del PRORURAL

"No logré entender lo que era el PRORURAL". Una cosa extraña que no tenía actividades en las comunidades locales y cuyos profesionales no eran del agro o de lo rural⁴⁷.

Parece entender que se trataba de coordinar instituciones, aunque no lo dice, ya que afirma "unas más que otras municipalidades se involucraron. Los servicios públicos tampoco se involucraron mucho, al menos esa es mi impresión". Asocia la intervención del PRORURAL a la ordenación de

47. El control local de información indica que en Tirúa se elaboró y se consiguió financiamiento para un proyecto de 68 viviendas, así como una intervención en Tirúa Sur para regularizar carnés de pescadores a 75 personas.

información sobre el territorio, lo que le habría dado algún nivel de poder sobre las instituciones, ya que tendría la información básica.

Presionado con más preguntas afirma "PRORURAL era como un bonito intento..." pero como que "no les resultó". Indica que el Programa generó anticuerpos, "tenía información y se hacía notar sobre cosas que hacían otras instituciones....fue avasallador, en cierta medida, y producía celos".

Preguntado por su participación en Mesas de Trabajo, responde "Yo vi dos intentos de trabajar en Mesas de Trabajo.....(en las cuales participó el profesional de fomento productivo de su municipio y queda claro que piensa que no sirvieron de mucho).

Visión de su comuna

Es una comuna con alta concentración de ruralidad, de indígenas y de pobreza. En el campo, las familias se dedican a la producción de autoconsumo. Considera como posibles fuentes de desarrollo la explotación del mar (la comuna tiene un extenso litoral) y el turismo, en particular en el lago Lleu-Lleu. Al solicitársele más detalles, entrega muy pocas luces de cómo podría ser esto.

Por lo demás no le parece que el PRORURAL haya podido crear condiciones para que comunas vecinas pudieran decidir sobre los recursos que comparten, como estrategia para impulsar el desarrollo.

Entrevista a Adrián Viveros, Alcalde de Cañete: Adrián Viveros, durante los periodos 1996 - 2000 y 2000-2004

Hombre de unos 50 años, cortés y de fácil trato, de profesión abogado. Primero, fue primero Presidente de la Asociación de Municipalidades Cono Sur de Arauco y, luego, Presidente de la Asociación Provincial Arauco, hasta fecha muy reciente. Como tal, le correspondió administrar el Convenio Asociación-SUBDERE y los fondos aportados por esa institución en el marco del Programa PRORURAL. Sus respuestas son directas y completas. Nos recibe en su oficina, en Cañete, el lunes 13 de octubre de 2003, entre las 15:10 y las 15:40 hrs.

¿Qué opina del PRORURAL?

"Hemos estado involucrados desde el inicio y tenemos la mejor evaluación del PRORURAL".

¿Cómo se puso en marcha el Programa?

Primero, se formó la Asociación de Municipios Cono Sur (Cañete, Contulmo y Tirúa), "teníamos las mismas características en nuestros territorios..."; después se formó la Asociación Provincial (siete comunas). "El apoyo del PRORURAL nos cayó del cielo, porque no teníamos equipos técnicos disponibles". Se firmó un Convenio (con la SUBDERE) y esto permitió contratar profesionales y comprar algunos equipos (computadores, otros) para los municipios.

Les interesaba impulsar el fomento productivo y el desarrollo rural. Se contrató una profesional que pasó a ser Secretaria Técnica de la Asociación, al tiempo que contrataban profesionales para crear las Unidades de Fomento Productivo de los municipios socios. Contar con una Secretaria Técnica de la Asociación permitió, además, coordinar acciones con la Gobernación y la Intendencia.

En lo operacional, se definieron Ejes de Desarrollo Económico y Planes de Desarrollo y se constituyeron Mesas Territoriales y Mesas Temáticas:

Mesa Agrícola: trabajó en producción de quesos, papas, hortalizas.

Mesa Pesca: asumió problemas como el estudio del recurso macha (marisco).

Mesa Turismo: creó Encargados de Turismo en Municipios y dio origen a Cámaras de Turismo en cada municipio, entre otras cosas.

Apoyo a las Microempresas.

Hace notar que se potenció el trabajo con el FOSIS, que se coordinaron mejor los municipios con ellos y se consiguieron más cosas. Igual cosa sucedió con otras instituciones, como la GTZ (Alemania), etc. También, se potenció la Asociación en el tema turismo y se realizaron acciones de promoción para la provincia.

Entre las líneas de trabajo interesantes que se adelantaron, el entrevistado menciona:

- Creación de Vegas Campesinas (mercados) en cada comuna, con apoyo de SERCOTEC, acción que sigue hasta el presente.
- Creación de microparques industriales para talleres y pequeñas empresas urbanas, con SERCOTEC y CORFO.
- Acción para concordar con el Servicio de Salud una gradualidad en la aplicación de normas sanitarias en materia de producción de quesos artesanales, instalación de campings para turismo, etc.
- Formalización de microempresarios e infocentros, primero con el Banco del Estado y, luego, con SERCOTEC.

Se coordinaron acciones diversas con INDAP, SAG, SERNAPESCA, CONADI, y algo con CONAF, en la aplicación de Programas PROEMPLEO.

Al consultarle cómo era el funcionamiento de las Mesas, explica: "nos reuníamos en un mismo día, por un lado los alcaldes y concejales de la Asociación y, por otra, los funcionarios municipales. Esto facilitaba la realización de estos eventos".

Se le preguntó, si todos los alcaldes de la provincia estaban informados de estas actividades señaladas y respondió que sí.

Entrevista a Lautaro Melita, Alcalde de Los Álamos (período 2000-2004). Hombre joven, de trato fácil y respuestas espontáneas, de profesión ingeniero comercial, originario de la comuna, donde su padre fue un connotado personaje. Reconoce su ancestro indígena y bromea sobre su nombre. La entrevista se realizó en su oficina, el lunes 13 de octubre, entre las 16:35 y las 17:10 hrs.

¿Que sabe del PRORURAL?

Responde, espontáneamente, que no sabe lo que fue. Luego, llama por citófono a un "técnico", quien le explica que fue un programa de la Asociación de Municipalidades y no particular de la comuna. El alcalde se recuerda.

Explica que en el 2001, este Programa les financió un técnico para fomento productivo en la Comuna. "Esto fue importante, se formó la Oficina de Fomento Productivo del Municipio". Esta oficina ha mantenido relación con las instituciones de fomento productivo como el FOSIS y CORFO. También, hubo una conexión con la Bolsa Nacional de Trabajo, donde el PRORURAL puso el computador y la conexión, aunque el Alcalde no sabe si ha funcionado realmente. No participó nunca en una Mesa PRORURAL y, en cuanto a coordinación de instituciones, dice haber hecho algo en el tema de turismo.

¿Qué sabe sobre la Asociación?

Se expulsa con más confianza sobre este tema. No indica cómo se originó; en todo caso, no asocia su origen con el PRORURAL, aunque sabe que durante el 2002, el PRORURAL estuvo relacionado con la Asociación. Los temas que han sido tratados en esta organización son: la Ruta 160, el pago (atrasado) del perfeccionamiento de los profesores municipales, el Programa Mejoramiento de Barrios (SUBDERE), el financiamiento del mejoramiento de edificios ediles, el esfuerzo provincial por obtener un casino de juegos (y repartirse las ganancias), etc. Actualmente, la Asociación se financia con un FNDR⁴⁸.

48. Asociado a fondos ex PRORURAL de la SUBDERE, pero el Alcalde no lo sabe.

ANEXO N°3

TALLER ARAUCO

SISTEMATIZACIÓN DEL PRORURAL CAÑETE 14 DE OCTUBRE DE 2003

1. ASISTENTES

Personal Prorural:

PAOLA MARTÍNEZ, encargada de Turismo Prorural Arauco

CAROLINA GUERRERO, encargada Provincial Prorural Arauco

Dirigentes:

MIGUEL HUAIQUIL, dirigente Huentelolén. Lineamiento Habitabilidad

MARTINIANO NAHUELHUAL, dirigente Lleu Lleu. Lineamiento Turismo

Consultor en turismo:

MARIO GUAJARDO

Encargados de Fomento Productivo en Municipios:

INÉS MACHUCA de Cañete

MAURICIO BUSTOS de Tirua

ALEJANDRA RODRÍGUEZ de Curanilahue

Consultores:

FRANCISCO AGUIRRE - IGNACIO MOLINA - CINZIA GNUDI

2. METODOLOGÍA

El Taller se desarrolló en tres fases: a) Introducción, donde se explica el contexto del estudio, mandatantes y objetivo; b) Recopilación de Información, la cual se obtiene a través de una dinámica participativa (se plantean preguntas que los asistentes responden a través de frases cortas en tarjetas; posteriormente, son explicadas en extenso por cada asistente y agrupadas en papelógrafo por área temática). También, se incluye una reunión posterior con la Encargada Provincial del PRORURAL (para obtener la relación cronológica del Programa). c) Conclusiones.

3. RESULTADOS

Pregunta: "según su experiencia ¿Cuál fue la principal contribución del PRORURAL en el Territorio?"

Responden:

Mario Guajardo. Integración Provincial. Se creó un equipo de trabajo provincial, integrado por municipios, entes públicos y privados, que instaló instancias de diálogo, trabajó temas y planificación comunes a pesar de la diversidad existente en cuanto a actividades económicas y étnicas. Se instauró un "discurso" provincial común que dura hasta hoy.

Miguel Huaiquil . Hubo una visión integral hacia el campo. Para solucionar los problemas de la localidad no había una reunión por tema y con una sola institución, sino que se hacían las reuniones con representantes de las diferentes instituciones y se trataban diferentes problemas. Además, por primera vez, se trabajó con todas las comunidades de la localidad, por ejemplo en Huentelolén existen ocho comunidades que se reunieron para trabajar problemas comunes.

Martiniano Nahuelhuén. Medio Ambiente. PRORURAL aceptó incorporar el tema medio ambiental y trabajar al ritmo de las comunidades; es decir, los aceptó con la apuesta que ellos tenían. Quedó mucho por hacer.

Inés Machuca. Visión territorial compartida por los actores del territorio. Lo más trascendente es haber conseguido que los diferentes actores se alinearan en una visión de desarrollo común para el territorio, incorporando también al sector privado (principalmente, el sector turístico).

Mauricio Bustos y Alejandra Rodríguez. Dejar capacidades instaladas en Fomento Productivo tanto en los municipios, a través de la contratación de profesionales, como en los dirigentes, a través de la Escuela de Líderes, donde adquieren conciencia de que el desarrollo depende de ellos.

La apuesta metodológica del PRORURAL es buena, la articulación para el fomento productivo la hace el Municipio, pero depende mucho del Alcalde. La orientación productiva que tuvo el PRORURAL facilitó el acercamiento con los alcaldes, ya que era un aspecto que presentaba problemas.

Carolina Guerrero. Articulación de diferentes alternativas de desarrollo. Existe heterogeneidad productiva del territorio y, a través del PRORURAL, por primera vez se juntan pescadores, mapuches y empresarios y se obtiene una visión compartida del territorio. Esto se hace en el marco de la planificación para el Plan de Inversiones. Aparece una nueva actividad productiva (para el territorio) como el turismo, que es considerada potencial fuente de desarrollo para la provincia y que, además, tiene la facultad de articular y convocar al resto de las actividades productivas.

Paola Martínez. Coordinación interinstitucional público-privada. Se instalaron Mesas de Trabajo público-privadas, en especial, para el desarrollo turístico que fue el eje económico que finalmente se priorizó. Se formaron las Cámaras de Turismo en todas las comunas y se fortaleció la Asociación de Municipalidades.

Pregunta: "a partir de su experiencia ¿Cuáles fueron las principales dificultades que tuvo el PRORURAL en su implementación?"

Responden:

Mario Guajardo. Falta de apertura institucional. El PRORURAL no se adaptaba a los ritmos del territorio, especialmente del sector público. Se apreciaba que el FOSIS y la CONADI eran más diligentes que otras instituciones públicas y respetaban los compromisos. En general, la adaptación de los sectores públicos y privados para trabajar juntos era más lenta que lo que avanzaba PRORURAL.

Paola Martínez . Poca flexibilidad en instancias políticas y gubernamentales. Las instituciones públicas e instancias políticas no aceptaban fácilmente la acción del PRORURAL. Esto también se potenciaba por algunos vacíos existentes como que no había claridad si era "institución" o "programa", lo que al momento de presentarse ocasionaba dificultad (no tenía base estructural como un marco lógico, definición de misión, etc.); en la convocatoria a otras instituciones también existía dificultad (a nombre de "quién" convocaban); asumía roles que le correspondían a otras instituciones, especialmente, a la gobernación.

Mauricio Bustos. Faltó consolidarse como una instancia de coordinación institucional. Esto se produjo por la falta de instancias superiores que informaran el objetivo del PRORURAL y señalaran la obligatoriedad de coordinarse al resto de las instituciones. "Nadie les avisó a las otras instituciones qué era el PRORURAL y que tenían que coordinarse". Hubo falta de información, coordinación y normativa en la línea vertical de la estructura pública, tanto de las instancias superiores a las inferiores, como viceversa.

Alejandra Rodríguez. El PRORURAL no ha muerto, las capacidades instaladas quedan y somos nosotros.

Ignacio Molina. En la estructura del PRORURAL se definía, al principio del Programa, la conformación de un Comité Regional, presidido por el Intendente y donde participaban las instituciones aliadas, pero en esta Región ese Comité no existió.

Inés Machuca. Incoherencia. Hubo incoherencia entre el "megaobjetivo" que tenía PRORURAL, que era mejorar las condiciones de pobreza en el sector rural y donde la coordinación era solo una herramienta, con los recursos económicos y humanos con los que contaba. También, existió incoherencia política, ya que no hubo un mandato a las instituciones para que se coordinaran en función de este objetivo entre ellas y con PRORURAL, quien coordinaría el proceso.

Cinzia Gnudi. Entrega deficiente de información al resto de las instituciones. No hubo un mandato regional explícito por parte de Intendencia o Gobierno Regional, como tampoco de la Institución (en este caso, INDAP). Tampoco, hubo un apresto sobre el tema (reuniones de información, capacitaciones, etc.) del personal directivo y local del resto de las instituciones, lo cual hubiera facilitado la coordinación.

Alejandra Rodríguez. No dar a conocer con más fuerza el trabajo que se estaba realizando. El soporte metodológico que usó PRORURAL fue muy bueno, pero diferente en cada Región, por lo cual se debiera haber hecho una evaluación acabada en cada caso, antes de decidir el término del Programa. En la evaluación de la DIPRES, existe un detalle poco acabado y poco real de la situación específica de cada Región. Se acuerda preguntar por qué Emprende Chile no se desarrolla en esta Región.

Martiniano Nahuelhuán. Faltó mayor difusión del Programa. La difusión del PRORURAL y sus logros fue deficiente, especialmente, hacia instancias superiores y alcaldes.

4. CONCLUSIONES

Las contribuciones principales que hizo PRORURAL se pueden agrupar en los siguientes grandes logros:

1. Una visión de territorio "mayor" que la comuna. El hecho de trabajar con un territorio de planificación mayor (en este caso, la provincia) ayuda a un mejor y más rápido desarrollo tanto social como económico. La visión de territorio con que trabajó PRORURAL es coherente con la Estrategia de Desarrollo de esta Región. En un comienzo, dicha estrategia definió 5 territorios de planificación en la provincia de Arauco, después bajaron a 3 y, finalmente, quedó solo 1, debido a la acción de PRORURAL y al Eje de Desarrollo Económico principal que se definió en el marco del Programa (turismo). La acción del Programa y su concordancia con la estrategia regional y proyecto de modernización de la gestión territorial que nace al alero de la estrategia (proyecto ya aprobado por el gobierno regional) permiten que, en la actualidad, los actores públicos y privados se identifiquen con su territorio.

2. Coordinación del Sector Público. A pesar de ser uno de los aspectos más difíciles que tuvo que abordar el Programa, a su término sí existía mayor coordinación en el sector público. Esto es coherente con la Estrategia Regional y el Proyecto de Modernización, lo que ayudó a la acción de PRORURAL. La metodología utilizada permitió hacer el primer ejercicio práctico de esa coordinación en un territorio amplio.

3. Coordinación del Sector Privado. El PRORURAL apoyó la creación de Cámaras de Turismo en todas las comunas y fortaleció las organizaciones de pescadores, agricultores y microempresarios, principalmente. En la actualidad, las organizaciones siguen operando. Además, facilitó la coordinación público-privada a través de las mesas de trabajo que se establecieron para la definición de planes estratégicos y de inversión. Al igual que en el punto anterior, la acción del PRORURAL permitió el ejercicio práctico de esta coordinación, la que no se hubiera dado sin su presencia.

4. Visión conjunta del desarrollo productivo del territorio. Las instancias de planificación (estratégica y de inversión) desarrolladas a través de las mesas de trabajo público-privadas hicieron necesario "mirar el territorio desde arriba", originando un proceso de análisis de las potencialidades económicas del territorio que permitió concordar un eje económico principal para potenciar y desarrollar, como es el turismo.

5. Fortalecimiento del capital social de la Provincia. A través de las Escuelas de Líderes y las instancias de coordinación (mesas de trabajo) se fortalece el sector privado de la provincia (la Escuela de Lideres se sigue impartiendo en la provincia) y, a través de la creación de la Asociación de Municipalidades y la contratación de profesionales para los municipios en el área del fomento productivo, se fortalece el capital social de los mismos (actualmente, la Asociación de Municipalidades cuenta con recursos canalizados a través del gobierno regional).

Los principales problemas observados en la implementación del PRORURAL fueron:

1. Falta de una estructura que permitiera legitimarlo a nivel nacional y regional, principalmente. No se desarrolló una estructura suficientemente sólida, con definiciones de responsabilidad, dependencia y recursos adecuados.

2. Coherencia política. Muy relacionada con el punto anterior ya que a pesar de la importancia y necesidad de enfrentar el problema de pobreza rural, visualizado por el gobierno (y que da origen al PRORURAL), no se define una estructura coherente, el gobierno no hace un mandato suficientemente sólido a la institucionalidad pública, no se estructuran de manera formal las instancias de coordinación (dentro del sistema de gestión gubernamental) que permitan una inserción adecuada del Programa adecuada y no se realizan capacitaciones para preparar a la institucionalidad pública en el desarrollo territorial (donde la coordinación es una herramienta).

3. Sistema de comunicación e información. En relación con los puntos anteriores, la falta de un diseño de comunicación e información orientada a municipios, sector público y privado, dificultó la operación del Programa, pues no se dio la posibilidad de difundir sus logros y demostrar su importancia.

ANEXO N° 4

TALLER CHILOÉ

**TALLER DE SISTEMATIZACIÓN PRORURAL
PROGRAMA PRORURAL
23 de octubre de 2003**

MATRIZ DE SÍNTESIS

FUNCIONARIOS MUNICIPALES, PRODESAL, SERVICIO PAÍS

APORTES			
COORDINACIÓN ENTRE INSTITUCIONES PÚBLICAS Y DE ESTAS CON LOS MUNICIPIOS	CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN PÚBLICO PRIVADA	METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN BASADA EN LA CONCERTACIÓN DE EJES ESTRATÉGICOS	FORTALECIMIENTO DE MUNICIPALIDADES Y DE SU ASOCIACIÓN
Buena coordinación de algunos ejes PRORURAL con el Municipio.	Instaló la posibilidad de coordinar acciones provinciales en las áreas temáticas definidas en el PRORURAL.	Se aportó con una metodología de trabajo ordenada para el autoconocimiento comunal y provincial.	Permitió al municipio disponer de un instrumento estratégico de desarrollo productivo en el mediano y largo plazo en el ámbito silvoagropecuario comunal, instrumento basado en su realidad y potencialidad.

Se generaron iniciativas que aún subsisten, persisten Mesas provinciales y acciones a nivel del Comité Técnico y las Unidades de Fomento Productivo.	Formación de Mesas Temáticas: mar, forestal, agrícola, turismo y que aún continúan como una herencia del Programa.	Se partió con un piso metodológico que permitió observar el territorio y hacer mediciones comparables en las acciones.	Permitió expandir capacidades a través de las capacitaciones, de los cursos y de los diplomados impartidos.
A nivel de Mesas sectoriales y provinciales, se logró coordinar acciones.	A nivel de comuna, permitió abrir posibilidades para la generación de mesas o comisiones de desarrollo local que ha posibilitado el acercamiento municipio y comunidad en ámbitos productivos.	Se avanzó en la construcción de un plan territorial.	Los talleres de fortalecimiento municipal con los directivos de cada municipio permitieron que distintos actores de este nivel se interiorizaran y participaran en las iniciativas de fomento productivo.
Las iniciativas de coordinación eran muy participativas, aunque no siempre influyeron en la toma de decisiones.	Permitió la vinculación de actores públicos y privados en áreas desconocidas para ambos, quienes pudieron comenzar a conversar y a sentarse a la Mesa.	Se generó un vínculo más profundo con las organizaciones asociadas a ejes productivos y permitió hacer acompañamiento de las iniciativas.	Estas acciones permitieron que cada municipio pudiera mirarse y observarse y realizar acciones de clima organizacional.
Permitió aunar criterios de intervención, de focalización y priorización de instrumentos, recursos, programas, etc., a nivel de la institucionalidad pública.	Generó la posibilidad de relacionarse a cada municipio con los privados de cada comuna.	Se fortaleció la asociatividad para la generación de iniciativas productivas.	Existen diferencias muy marcadas entre las Unidades de Fomento Productivo en cada comuna y en la creación de iniciativas que giran en torno al desarrollo.
Se logró consolidar un buen equipo técnico municipal para efectuar un trabajo conjunto con las instancias públicas.	Generó espacio para articular una Mesa de Desarrollo Local.	Hubo mayor impulso a actividades productivas, generadas por la focalización de las vocaciones.	Constitución de las Unidades de Fomento Productivo y la asesoría brindada.

			El impulso dado a los Comités Técnicos Municipales, los que si bien -por ley- se supone que existían, no funcionaban en muchos municipios
Estas coordinaciones ayudaron a la focalización de recursos.	Se logró un acercamiento entre el municipio y la comunidad en determinados ejes temáticos.	Permitió focalizar acciones específicas hacia grupos determinados en la comuna.	La planificación del desarrollo productivo comunal a través de las unidades de fomento productivo.
Permitió direccionar recursos de instituciones públicas como CONAF, FOSIS, en ejes de fomento productivo estratégicos para la comuna en el ámbito forestal, turismo, acuícola, ganadería ovina.	Abrió espacios para que pequeños productores se vincularan con la institucionalidad y las estructuras estatales y municipales.	En las Mesas Comunales se definieron y priorizaron ejes de desarrollo productivo.	Abrió espacios de discusión productiva a nivel comunal y municipal.
Abrió la participación conjunta, una mirada del territorio distinta y espacios conversacionales positivos.	Se brindó asistencia técnica a los privados.	Considerando los ejes priorizados con recursos institucionales, se impulsaron ejes de desarrollo como el turismo rural, buscando las potencialidades en la comuna. Se promovió y se fortaleció la organización.	
Se rompió con los juicios institucionales, los que fueron disminuyendo.		Se eligieron las organizaciones en función de sus potencialidades (cohesión, proyección, proyectos, etc.), lo que permitió impulsar determinadas áreas de trabajo.	

El Programa abrió una nueva instancia de conversación institucional.		Buen nivel de coordinación en algunos ejes, en otros no hubo presencia como el eje forestal.	
El funcionamiento en red produjo vínculos relacionales más expeditos para el intercambio entre las instituciones.		Se priorizó con las instituciones en función de sus instrumentos y recursos disponibles.	
Se logró ampliar el conocimiento de los actores de cada institución		La focalización se entendió como criterio de discriminación que permitió la priorización.	
Acercar instancias e instituciones, las que, a pesar de sus diferencias, lograron ponerse de acuerdo.		La focalización de recursos en los ejes respectivos y en las organizaciones.	
		Se pudo clarificar acciones de los rubros que integraban los ejes.	
DIFICULTADES			
Si bien se generaban acuerdos para decidir en qué gastar los recursos; la decisión final siempre se tomaba a nivel regional, independiente de los acuerdos logrados en las Mesas.	Se definieron ejes estratégicos a nivel de la institucionalidad pública, pero la presencia de los privados era muy básica y en el nivel comunal era casi marginal.	Faltó definir un Plan Comunal que aunara o articulara las acciones definidas por Eje.	Faltó coordinación entre las Unidades de Fomento Productivo, el Comité Técnico Municipal y la Asociación Provincial de Municipalidades.
A veces, se miró con desconfianza los logros de la Red, ya que en el discurso de las instituciones aparecían	En lo provincial, se hicieron acuerdos, pero en lo local no hubo procesos de intervención focalizados.	Deficiente coordinación entre los Ejes. Ausencia de un plan común transversal.	Falta potenciar un organismo asesor y técnico para la Asociación de Municipalidades.

historias fracasadas en la implementación de programas.			
Faltó acompañamiento y seguimiento para las acciones de los Ejes de desarrollo priorizados.	Escasa o nula participación del sector privado en instancias de trabajo a nivel comunal, en relación con el desarrollo de estrategias.	Lo planificado no afectó sustancialmente los ingresos de las personas de los grupos intervenidos, pues faltó mayor madurez de las iniciativas y de sus ciclos productivos.	Faltó potenciar el desarrollo y la visión territorial.
Las instituciones que participaban no lo sentían como un compromiso o exigencia. No se desarrolló el sentido de pertenencia y el concepto de Red.	A nivel comunal, no hubo instancias de coordinación, solo a través de proyectos específicos.	Faltó desarrollar acciones provinciales para los Ejes o Áreas Temáticas (comercialización).	Faltó incorporar más unidades y departamentos municipales al trabajo productivo para darle un carácter más transversal.
Faltó un compromiso municipal para la ejecución de tareas.	A nivel provincial, la coordinación fue escasa.		Faltó potenciar la Asociación de Municipalidades como instancia real de transformación del territorio provincial.
Faltó un seguimiento de las tareas planificadas.	No todas las Mesas Temáticas funcionaron de igual manera.		
Se planificaban demasiadas acciones para un período y no se podía cumplir con todas.			

TALLER DE SISTEMATIZACIÓN PRORURAL
23 de octubre de 2003

MATRIZ DE SÍNTESIS

INSTITUCIONES PÚBLICAS SECTORIALES

COORDINACIÓN ENTRE INSTITUCIONES PÚBLICAS Y DE ÉSTAS CON LOS MUNICIPIOS	CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN PÚBLICO PRIVADA	METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN BASADA EN LA CONCERTACIÓN DE EJES ESTRATÉGICOS	FORTALECIMIENTO DE MUNICIPALIDADES Y DE SU ASOCIACIÓN
APORTES			
Instalación de mesas temáticas territoriales como instancias de encuentro y conocimiento para los profesionales de instituciones públicas y sectoriales, lo que, además, permitió la creación de lazos laborales entre ellos.	Encuentros periódicos de conocimiento e interacción, lo que sería necesario mantener.	Prácticas de planificación participativas.	El apoyo técnico al fomento productivo de municipios produjo un mejoramiento de la gestión municipal., lo que aún perdura.
Se definió una clara dirección del Programa.	Mejor y mayor canalización de recursos.	Desarrollo de visión productiva por eje y territorio.	La Asociación de Municipalidades se vio fortalecida.
Se logró identificar los ejes productivos más relevantes de la pequeña agricultura familiar campesina.	Conexión de organizaciones productivas con los servicios públicos y ejes productivos.	Mejor articulación pública para planificación territorial.	Creación y validación de las Unidades de Fomento Productivo.

Promoción de oficina de fomento productivo que comenzó a ser el "representante" municipal en las Mesas Temáticas.	Apertura de la visión de oportunidades de desarrollo.	Se generaron prácticas de visión conjunta del territorio.	En algunos municipios, se crearon Unidades de Fomento Productivo.
Complemento de recursos financieros a iniciativas productivas.	Apertura de canales de opinión y participación.	Focalización estratégica de la inversión.	Conexión del municipio con el rol productivo. Oficinas - fondos - competencias técnicas.
Hubo mayor desenvolvimiento en el tema productivo en las instituciones.	Participación activa de los privados en las Mesas Temáticas.	Instauración de la Mesa de Trabajo como método común.	Detectó la necesidad de incorporar nuevos profesionales <i>ad hoc</i> (fomento productivo).
Adopción de métodos comunes: priorización, negociación, evaluación.	Fortalecimiento y formalización (trámite) de actividades productivas.	Unificadas de acuerdo con las metas propuestas por cada servicio público.	La Asociación de Municipalidades se convirtió en una nueva corporatividad ante proyectos macros (principalmente, de fomento productivo).
Priorización de la idea de "Desarrollo territorial".	En el caso del INDAP, siempre existió una voluntad de aportar de acuerdo con su real capacidad.	Se mejoró el registro de información y diagnóstico (cualitativa y cuantitativa).	Se consideró a la Asociación de Municipalidades como actor válido de coordinación.
Sentido de oportunidad común para aportar al desarrollo local.	Creación y fortalecimiento de organizaciones productivas.	Se generaron bases para una alianza entre FOSIS - SERCOTEC e INDAP (hoy Emprende Chile).	
Se crearon alianzas estratégicas en el tema productivo.		Se creó una manera de trabajar en talleres, la que se ha adoptado como metodología válida.	

DIFICULTADES			
El municipio se demora en definir responsables ante las Mesas y la coordinación.	Apertura de la visión de oportunidades de desarrollo.	Se generaron prácticas de visión conjunta del territorio.	Apertura de la visión de oportunidades de desarrollo.
Resistencia de entidades públicas a someter sus recursos y decisiones al conjunto.	Baja capacidad de gestión de privados.	Ausencia de acción, método o práctica evaluativa.	No se logró "conquistar" a alcaldes para cambiar la visión de desarrollo territorial.
No todo el municipio se involucró.	Jefes de servicio no se comprometen y delegan sus propias responsabilidades.	Desconocimiento del Plan de Desarrollo.	Una sobrevaloración del eje fortalecimiento institucional cambió las prioridades del equipo PRORURAL.
Debilidad en equipos municipales en tema "nuevo": Fomento Productivo.	Sólo se establecieron vínculos con los "beneficiarios", faltó establecerlos con "socios privados".	Faltó sociabilizar (difundir) la metodología.	Algunos ediles no se sintieron comprometidos con la causa de los más pobres.
Celos institucionales. Falta de capacidad para resolución de conflictos.	Múltiples actores sobre los mismos "territorios" al tratar de validarse produjeron un discurso complejo por su amplitud.	Faltó seguimiento de compromisos y acuerdos.	Faltó "compromiso" de fortalecer competencias de otras instituciones.
Faltó sumar desde el principio al Gobernador.	Visión más coyuntural que de mediano y largo plazo de los privados.	El PRORURAL adoleció de recursos propios para la realización de acciones concretas a favor del objetivo central.	¿Porqué hoy hay una baja participación de municipios? Si fueron los principales beneficiarios, no sólo en recursos sino por acción interinstitucional.
Faltó una mayor participación de los municipios.	Poco énfasis en la generación de capacidades en los grupos productivos.	No se incorporó efectivamente la información diagnóstica a la planificación sectorial.	

Tensión política permanente.			
No hubo un seguimiento continuado del tema por parte de los mismos participantes.			
Diferentes actores por institución participaron en Mesas que tuvieron " poca continuidad".			

Los integrantes de este grupo, además, manifestaron que al momento del cierre del Programa faltó que se traspasara la documentación y la sistematización de jornadas realizadas durante su ejecución.

TALLER DE SISTEMATIZACIÓN PRORURAL
23 de octubre de 2003

MATRIZ DE SÍNTESIS

MIEMBROS EX EQUIPO PRORURAL-CHILÓE

COORDINACIÓN ENTRE INSTITUCIONES PÚBLICAS Y DE ÉSTAS CON LOS MUNICIPIOS	CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN PÚBLICO PRIVADA	METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN BASADA EN LA CONCERTACIÓN DE EJES ESTRATÉGICOS	FORTALECIMIENTO DE MUNICIPALIDADES Y DE SU ASOCIACIÓN
APORTES			
Mesas de trabajo.	Mesas comunales.	Abordaje con visión territorial.	Recursos SUBDERE para municipios y la Asociación (infraestructura, apoyo técnico).
Capacidad técnica de los participantes.	Mesas temáticas, al principio cada 15 días, al final cada un mes.	Plan de corto plazo con visión de mediano plazo.	Apoyo técnico a los municipios y a la Asociación.
Vocación productiva de Chiloé (para los ejes)	Las Mesas temáticas impulsadas posibilitaron la creación de otros Programas tomando como bases las Mesas (Plan Territorial, Emprende Chile).	Permitió mejorar la focalización.	Visión conjunta de la Asociación de Municipalidades.
Facilitaron la geografía (isla - 5 comunas).	Participación Municipal a través de Unidades de Fomento Productivo, las que coordinaron al municipio con iniciativas privadas a nivel comunal.	Participación de organizaciones.	Inversión en capacitación.

Intervención focalizada en 5 comunas.	Apoyo directo a la creación de asociaciones gremiales a nivel provincial (turismo rural, productores ovinos, cooperativas forestales, red acuícola).	Definición de ejes de acuerdo con vocación de actores, territorio y tiempo.	Formalización de la Asociación de Municipalidades de Chiloé.
Apoyo e impulso por parte del Gobierno Regional - SUBDERE Municipio - Personas.	Participación de municipios y privados.		
	Encargados por eje.		
DIFICULTADES			
Visión sectorial.	Centralización de recursos.	Falta de comunicación Región - Santiago (PRORURAL).	Escasez de profesionales en municipios.
Creación de Unidades de Fomento Productivo.	Falta de recursos frescos.	Falta de fuerza para generar el gran cambio.	Diversidad política.
Voluntad política.	Consultores ejecutores no pertinentes.	Falta de un compromiso institucional formal con Plan de Inversión Zonal.	Municipio de Castro no participó.
Muchas iniciativas frustradas, antecesoras.	Incumplimiento de expectativas privadas. Tiempos de instituciones públicas v/s tiempos de organismos privados.	Visión parcelada de las instituciones. No existían canales de comunicación.	Heterogeneidad de los municipios.
Ampliación de 5 a 10 comunas con igual presupuesto inicial.	Rigidez de instrumentos.		
Limitado número de personas en municipios.	Desconfianza.		

Rotación de directivos a nivel de Gobierno (cambio de Gobierno de Eduardo Frei a Ricardo Lagos).			
Rigidez de instrumentos institucionales.			

TALLER DE SISTEMATIZACIÓN PRORURAL
23 de octubre de 2003

MATRIZ DE SÍNTESIS

INSTITUCIONES PÚBLICAS SECTORIALES

COORDINACIÓN ENTRE INSTITUCIONES PÚBLICAS Y DE ÉSTAS CON LOS MUNICIPIOS	CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN PÚBLICO PRIVADA	METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN BASADA EN LA CONCERTACIÓN DE EJES ESTRATÉGICOS	FORTALECIMIENTO DE MUNICIPALIDADES Y DE SU ASOCIACIÓN
APORTES			
La incorporación de mesas técnicas.	Existe aporte a la coordinación de PRORURAL Proyectos FOSIS.	Positiva atención a las organizaciones (alojamiento, comidas y estadía).	Creación de Oficinas de Fomento Productivo.
Recursos municipales dispuestos.	El sindicato está dentro de redes públicas.	Hubo participación de las organizaciones de base en la planificación.	
Creación de mesas de discusión temáticas que existen hasta hoy.	Desaparece la coordinación entre privados y públicos cuando desaparece PRORURAL.	Consideró elementos como la información, participación, formación, investigación y recursos.	
Uso de un lenguaje común.	Conexión de organizaciones rurales con el municipio y organismos públicos (personas, oficinas, teléfonos).	La metodología enfatizó el fortalecimiento del proceso de intervención.	

Si aporte a PRORURAL.	Conformación de redes de trabajo.	Apoyo a organizaciones de base.	
Para coordinación de reuniones institucionales.	Trabajo importante en terreno en catastro de organizaciones rurales y relaciones con ellas.	Incidencia positiva en organizaciones: conexión con otras organizaciones, creación de lazos, apertura a cambios.	
Coordinación de fondos públicos y focalización de los mismos.	Implementación de noción de red.	Conectividad entre organizaciones.	
No hay aporte de municipios.	Apoyo de equipos técnicos a programas específicos.	Definición de oportunidades de desarrollo (diversificación productiva).	
Integración efectiva de municipios.	Definición de ejes productivos.	Definición concreta de ejes estratégicos, los que perduran como tales.	
	Trabajo mancomunado PRORURAL e instituciones privadas.	Ampliación de sus redes de capital social.	
	Orientación para planificación de programas de desarrollo.		
DIFICULTADES			
La descoordinación entre instituciones públicas y municipios es responsabilidad de éste último y no del PRORURAL.	El cierre del PRORURAL genera sensación de abandono para el sector rural.	No se consideró recambio dirigenial.	La masificación de las Unidades de Fomento Productivo no fue la adecuada por falta de interés del municipio.

Debilidad administrativa de municipios.	Participación de organizaciones en un rol de "beneficiarios".	El diseño del Programa no consideraba la intervención de organizaciones de base; sin embargo, éste se realizó pero no con todo su potencial.	La falta de idoneidad técnica de las Unidades de Fomento Productivo.
Relaciones personales entre los profesionales (credibilidad, tolerancia).	Participación "débil" de instituciones privadas.	Falta de programa de conexión con cadenas productivas (comercialización).	La falta de idoneidad de las Unidades de Fomento Productivo en materia de planificación territorial.
Prevalció la planificación institucional para aportes de recursos.	Caída de muchos proyectos productivos por no existir conexión con municipios u organismos relacionados.	Falta de capacitación para dirigentes en algunas materias (comercialización).	Falta de empoderamiento de los municipios en materia de fomento productivo.
Centralización de recursos institucionales.	Poco avance en Mesas Temáticas por "cambio" de programa regional. Poco aporte privado.	No hubo participación de autoridades administrativas provinciales (débil rol de Gobernación).	
		Las organizaciones no tenían claridad del proceso.	
		Se plantea la necesidad de explicación de los procesos.	
		No se visualizó la continuidad del programa sin el PRORURAL.	

ANEXO N°5

TALLER DIRECTORES REGIONALES X REGIÓN

SISTEMATIZACIÓN PRORURAL

Este Taller se realizó en la oficina del SEREMI de Agricultura, el martes 21 de octubre de 2003. Estuvieron presentes: Eduardo Meersohn E., SEREMI de Agricultura (2001-2003), ex Jefe de Operaciones de la Dirección Regional de INDAP (2000-2001). Med. Veterinario; Claudio Núñez, Director Regional de SERCOTEC (2000-2003) e Ing. Comercial; L. Felipe Bañados, Director Regional de INDAP (2001-2003) e Ing. en Agronegocios; Waldo Vera, Consultor, ex Secretario Técnico Programa Emprende Chile en Chiloé (2001- 2003), Ing. Agrónomo y Economista.

Contexto del contacto con el PRORURAL

Salvo el caso del SEREMI de Agricultura, los otros participantes han estado principalmente activos en el Programa Emprende Chile, puesto en operación progresivamente desde inicios del 2001. Este Programa, acordado inicialmente por los Directores Nacionales de SERCOTEC, FOSIS y PRORURAL (más tarde el Director Nacional de INDAP), coexiste con el Programa PRORURAL aplicado en Chiloé, hasta el cierre de este último en diciembre de 2002. Durante el año 2002, el PRORURAL traspasa progresivamente el apoyo a las instancias

de concertación creadas con anterioridad (Mesa Acuícola, Mesa Agropecuaria, Mesa Turismo y Mesa Forestal) al Emprende Chile. En este contexto, se crea un Consejo Directivo Territorial que funciona como Mesa unificadora y directiva de las otras cuatro. Sin embargo, el personal técnico y de coordinación del PRORURAL apoya activamente este trabajo hasta diciembre de 2002.

1. ¿Cómo tomaron contacto con el PRORURAL y en qué consistía el Programa?

Núñez: El 2000, cuando llegué a la Región supe de un Programa en el cual se suponía que debíamos estar presentes, pero nuestra gente estaba ausente. Luego, a fines de 2001, en el Encuentro Nacional con los Directores Nacionales de SERCOTEC, FOSIS y PRORURAL, la cosa quedó más clara.

Bañados: A fines del 2001, recién llegué a la Región, escuchaba hablar de este Programa, pero no me quedó claro cómo funcionaba. Después del Encuentro Nacional con los Directores Nacionales (también participó como invitado el Director Regional del INDAP) me quedó más claro.

Vera: En mi consultora teníamos bastante trabajo en Chiloé con los programas del FOSIS. Por ahí nos encontramos con personas que actuaban como intermediarios en los proyectos productivos del FOSIS, aportando apoyo técnico con especialistas en algunos trabajos que se suponía que teníamos que hacer nosotros. Finalmente, llegamos a una situación de colaboración con ellos en estos proyectos. Esos fueron los primeros contactos.

Meersohn: Inicialmente, "el PRORURAL era un problema". No era parte de ninguna estructura institucional establecida, rompía los esquemas. También, traía contaminación política y no contaba con la venia del Director Nacional del INDAP. En el ejercicio del Plan Regional Operativo Anual del INDAP,

se acordó indicar qué parte de los recursos anuales se "aportaban" al trabajo que desarrollaba el PRORURAL en Chiloé, para que este Programa se quedara tranquilo (se trata de fondos ya asignados que de todas maneras se iban a operacionalizar a través de las estructuras del INDAP). Luego, como SEREMI lo miré con más perspectiva y me formé una opinión positiva del PRORURAL, la manera de enfrentar el problema del desarrollo.

2. Inserción del PRORURAL a nivel Regional, Comité Técnico Regional y CAR

Ninguno de los presentes estaba informado del funcionamiento original de un Comité Técnico Regional del PRORURAL donde participaban las Direcciones Regionales de varias instituciones, incluidas las suyas (ninguno alcanzó a participar en este Comité) y preguntan cómo y hasta cuándo funcionó.

Sobre la vinculación con el CAR, entienden que el Coordinador Regional del PRORURAL participaba en el CAR, pero este Comité no se preocupó ni direccionó el PRORURAL. Otro indica que esto fue así no sólo con el PRORURAL, sino también con las orientaciones del resto de las instituciones participantes.

A pesar de que en una sesión del CAR se explicaron los principios y el funcionamiento del PRORURAL y de que se entendía que este Programa tenía acciones en el campo del turismo y de la acuicultura no existió preocupación por su evolución.

3. Importancia del enfoque territorial

Todos concuerdan que es importante, pero hay diferentes matices y formas de incluirlo. No está claro sobre qué tamaño de territorio se está hablando, pero se acerca al de una provincia.

El enfoque territorial permite identificar oportunidades de negocio, "es muy potente pero no sabemos mucho sobre él". En el territorio juegan un papel importante las infraestructuras y el desarrollo productivo como proyectos a avanzar. También, necesita coordinación y ahí se habla de personas y de las relaciones que mantienen entre sí.

Se menciona la complejidad que introduce el tema de la cultura que empapa a diferentes actores del territorio: públicos, privados, de la sociedad civil, etc. Esto hace que para obtener resultados se deban dar plazos más largos. También indica la importancia de la identidad de un territorio y que en Chiloé la identidad del Archipiélago no está suficientemente valorada como recurso de desarrollo.

En general, todos están de acuerdo en que el enfoque territorial es importante, pero que las instituciones no están organizadas para abordarlo. Se mencionan casos concretos al respecto.

4. Interés de avanzar hacia la concertación público-privada

Los presentes valorizan como importante y necesario crear instancias de concertación. Sin embargo, señalan dificultades surgidas en la práctica que parecen disminuir el entusiasmo por esta línea de trabajo.

Entre las dificultades se señalan el hecho de que las instituciones deben ceder poder para dar realidad a las instancias de concertación, lo que no es fácil de hacer y que los "privados" (alguien dice "más bien beneficiarios") tienen la mentalidad de pedir plata al Estado y no "ponerse" con recursos propios. Ambas cosas distorsionarían la acción de concertación de actores.

Uno de los presentes relaciona eso de "pedir plata al Estado" con el "paternalismo" que habría aplicado el PRORURAL en la constitución de las Mesas de Trabajo (donde se aseguró la participación de los micro-empresarios locales involucrados en cada Eje Estratégico). Se indica que en experiencias realizadas con

pescadores artesanales fuera del contexto del PRORURAL esto no habría sido tan evidente. (Todos los presentes han participado activamente en Mesas de Trabajo, con actores públicos, municipales y privados).

Igualmente, se menciona que se trata de un trabajo de largo aliento, donde se necesita la presencia de ejecutivos de cada institución con capacidad de decisión. Esto hace difícil multiplicar los territorios con concertación de actores a cubrir. Uno plantea "apenas alcanzo a ocuparme del Emprande Chile en Chiloé, si existiera en otras provincias.....".



ANEXO N° 6

**PROGRAMA PRORURAL
EJES ESTRATÉGICOS DE TERRITORIOS
(SEGÚN PIZ 2001)**

REGIÓN TERRITORIO	EJES ESTRATÉGICOS	INICIATIVAS	INSTITUCIONES PARTICIPANTES
VI REGIÓN SECANO COLCHAGUA Y CARDENAL CARO	1. Generar agricultura sustentable y desarrollada.	Mejorar las condiciones de infraestructura productiva.	CNR INIA Municipalidades INDAP PRODECOP SAG SENCE
		Desarrollo de mercados locales.	
		Desarrollo de módulos demostrativos de producción ovina intensiva de bajo costo.	
	2. Desarrollo forestal silvopastoral.	Fomentar y promover la forestación campesina.	CONAF Ministerio de Bienes Nacionales SENCE Servicio País INDAP
		Estudios de forestación.	
		Propuestas de modificación de la Ley Forestal.	
	3. Desarrollo turístico del borde costero.	Señalética.	SERNATUR SERCOTEC SENCE INDAP SUBDERE
		Capacitación en servicios turísticos.	
		Propuesta de turismo rural.	

REGIÓN TERRITORIO	EJES ESTRATÉGICOS	INICIATIVAS	INSTITUCIONES PARTICIPANTES
VI REGIÓN SECANO COLCHAGUA Y CARDENAL CARO	4. Fomentar y desarrollar la pesca artesanal sustentable y su comercialización.	Fortalecimiento institucional (Federación Pescadores, Consejo Regional de la Pesca Artesanal, Comisión del Borde Costero)	SERNAPESCA SENCE FOSIS INDAP SERCOTEC CORFO Municipalidades SUBDÈRE
		Desarrollar Áreas de Manejo de Recursos Bentónicos.	
		Apoyar y mejorar sistemas de comercialización.	
		Establecimiento de centros demostrativos de acuicultura de agua dulce.	
	5. Desarrollo de actividades no-agrícolas en la producción de bienes y servicios.	Asesorías en gestión	SERCOTEC FOSIS SENCE INDAP SUBDERE
		Capacitación	
		Información	
		Ventanilla única con servicios públicos y municipios.	
	6. Componente Fortalecimiento Municipal.	Pre-inversión, fortalecimiento de la asociatividad.	Gobierno Bávaro, Municipalidades SUBDÈRE
		Fondo Concursable, Fortalecimiento de la Asociatividad.	
		Mesa Comunal.	

REGIÓN TERRITORIO	EJES ESTRATÉGICOS	INICIATIVAS	INSTITUCIONES PARTICIPANTES
VII REGIÓN MAULE SUR	1. Desarrollo de Fomento Productivo	Mejoramiento y diversificación productiva agropecuaria (proyectos riego, frutales, flores, apicultura, cunicultura)	INDAP FOSIS SERCOTEC SENCE Municipalidades SERNATUR SERNAPECA Servicio País SUBDERE
		Desarrollo de ganadería caprina, ovina y bovina.	
		Desarrollo de turismo rural en el territorio.	
		Desarrollo y fortalecimiento de la microempresa local (individualizadas por los PRODESAL y por OMDEL municipal, incluye fortalecimiento del fomento productivo a nivel municipal).	
	Desarrollo y fortalecimiento de la Pesca Artesanal y Acuicultura.		
	2. Educación y cultura	Fortalecer capacidades para el desarrollo de proyectos al interior de la comunidad educativa y la incorporación de ésta en el proceso educativo (mejorar pertinencia de planes y programas educativos de escuelas públicas de las comunas).	Servicio País SEREMI de Educación Municipalidades GOREs Univ. de Talca Comisión Presidencial de Infraest. Cultural SUBDERE
	3. Medio ambiente y calidad de vida	Apoyo en manejo de residuos sólidos.	Municipalidades SENCE SUBDERE INDAP
Programas de hermoejamento de espacios públicos.			

REGIÓN TERRITORIO	EJES ESTRATÉGICOS	INICIATIVAS	INSTITUCIONES PARTICIPANTES
VII REGIÓN MAULE SUR	4. Componente Fortalecimiento del Asociativismo Municipal	Fortalecimiento del Desarrollo Rural y del Fomento Productivo Municipal (pre-inversión, capacitaciones y unidades demostrativas).	Municipalidades (oficinas OMDEL, otros deptos.) SERCOTEC SERNAPESCA PRODESAL GORE-Maule INDAP SUBDERE
		Difusión turística municipal (del territorio).	
		Apoyo en manejo de residuos sólidos.	
		Apoyo en elaboración de proyectos educativos innovadores.	
		Capacitación a gobiernos estudiantiles.	
		Fortalecimiento de actividades culturales municipales (Programa Cultura para Todos GORE Maule-PRORURAL, Proyecto Audio-visual Huerta del Maule)	
		Apoyo a Secretaría Técnica Municipal Maule-Sur.	
VIII REGIÓN ARAUCO	1. Fomento del Desarrollo Económico Rural, a través de la ejecución de iniciativas productivas integrales asociadas a la pesca artesanal, acuicultura y recolección de orilla (algas, machas, peces)	Se construyen localidades costeras rurales con implementación básica.	CONADI, FOSIS SENCE SERNAPESCA Municipalidades Servicio País SERCOTEC CORFO Agencia GTZ INP, DICREP CONAMA Servicio Salud de Arauco FIA
		Consolidación de la actividad productiva de caletas artesanales con área de manejo de recursos bentónicos.	
		Desarrollo de la acuicultura en la provincia de Arauco.	

REGIÓN TERRITORIO	EJES ESTRATÉGICOS	INICIATIVAS	INSTITUCIONES PARTICIPANTES
VIII REGIÓN	2. Forestación de la Provincia de Arauco como actividad económicamente rentable y un encadenamiento productivo entre los pequeños productores y las microempresas que requieren de madera.	Establecimiento de plantaciones diversificadas.	CONAF INDAP INFOR SERCOTEC CORFO
		Catastro de productores y pequeños aserraderos.	
ARAUCO	3. Fomento del Desarrollo Económico Rural, a través de la ejecución de iniciativas asociadas al turismo rural como una actividad económicamente rentable.	Establecer la infraestructura básica que permita a los empresarios potenciar la actividad turística a nivel del territorio todo el año.	SERNATUR SERCOTEC FOSIS CONADI Servicio Salud de Arauco CORFO Municipalidades Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones GORE INDAP SENCE
		Establecer la infraestructura básica que permita el desarrollo de la actividad turística a nivel del territorio todo el año.	
		Vinculación de familias que no cuentan con unidades productivas turísticas a través de la comercialización de productos y servicios complementarios.	
		Contar con un nivel organizativo mínimo entre los microempresarios para aportar capacitación, asistencia técnica, participación en eventos, etc., que faciliten la inserción en los mercados.	

REGIÓN TERRITORIO	EJES ESTRATÉGICOS	INICIATIVAS	INSTITUCIONES PARTICIPANTES
VIII REGIÓN ARAUCO		Contar con una estrategia de promoción del turismo y de fortalecimiento de la cultura e identidad local.	
	4. Fomento del Desarrollo Productivo Rural, a través de la ejecución de iniciativas productivas integrales asociadas a las producciones innovativas silvoagropecuarias.	Mejorar la calidad de la producción hortícola agroindustrial (riego, etc.).	INDAP PRODESAL Prog. Recuperación de Suelos Degradados SAG CONADI SERCOTEC CNR
		Fortalecimiento de las producciones artesanales derivadas de la actividad agrícola familiar.	
	5. Mejorar las condiciones de vida materiales de los habitantes de localidades rurales pobres, que les permitan visualizar otros aspectos del desarrollo.	Programa habitabilidad rural.	SERVIU, Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales Municipalidades Fundación San José de la Dehesa CONADI Corp. de Asist. Judicial Dirección de Viabilidad, MOPTT Servicio País
6. Desarrollo del capital humano y social en actores pobres del territorio, como condición para el desarrollo económico local rural, ambientalmente sustentable.	Formación de agentes para el desarrollo local.	SUBDERE FOSIS ONG IMPUSA Fundación Andes Municipalidades INDAP SERCOTEC Proyectos Sur	
	Construcción de una visión compartida entre los actores públicos y privados que intervienen en los territorios rurales.		
	Fortalecimiento de las oficinas de fomento productivo en los siete municipios de la provincia.		
	Plan de formación para alcaldes y concejales		

REGIÓN TERRITORIO	EJES ESTRATÉGICOS	INICIATIVAS	INSTITUCIONES PARTICIPANTES
<p>VIII REGIÓN</p> <p>ARAUCO</p>	<p>7. Plan de fortalecimiento institucional municipal</p>	<p>Escuela de Líderes con dirigentes de organizaciones sociales y productivas de base. Líderes naturales.</p>	<p>SUBDERE Municipalidades GTZ-LUSO-FOSIS</p> <p>ONG IMPULSA</p> <p>SERCOTEC Fundación Andes INDAP</p>
		<p>Talleres y cursos de capacitación y formación.</p>	
		<p>Apoyo metodológico para las Oficinas de Fomento Productivo municipales. Seguimiento.</p>	
		<p>Capacitación y asesoría para la implementación y la utilización del Sistema de Información Geográfico en los municipios.</p>	
		<p>Programa de capacitación para las Unidades de Fomento Productivo.</p>	
		<p>Implementación de centro de atención comunal a microempresarios.</p>	
		<p>Realización de pasantías en Fomento Productivo y Desarrollo Económico Local.</p>	
		<p>Funcionamiento de la Secretaría Técnica de la Asoc. de Municipalidades. Pre-inversión, contrataciones, equipos, etc.</p>	
		<p>Apoyo a la formación de un fondo rotatorio concursable, operado a través de las Oficinas de Fomento Productivo.</p>	

REGIÓN TERRITORIO	EJES ESTRATÉGICOS	INICIATIVAS	INSTITUCIONES PARTICIPANTES
VIII REGIÓN ARAUCO		Talleres de capacitación, visitas y pasantías en fortalecimiento de la asociatividad municipal.	
IX REGIÓN TERRITORIO NAHUELBUTA	1. Infraestructura y servicios básico. Mejoramiento de las condiciones de vida material, a través de acciones articuladas en materia de dotación de infraestructura y servicios básicos para el desarrollo económico productivo de la población rural.	Catastro y estructuración de la demanda.	Municipalidades GORE SERPLAC SERVIU Bienes Nacionales Ministerio de Obras Públicas (MOP) Servicios de Salud Ministerio de Educación (MINEDUC) Fundación San José de la Dehesa
		Habilitación y elaboración de proyectos para postulación conjunta a concurso de fondos disponibles.	
		Gestión de proyectos presentados: saneamiento de títulos de dominio, agua potable rural, electrificación rural, subsidio vivienda, mejoramiento vial, saneamiento básico, sedes comunitarias.	
	2. Desarrollo sociocultural. Fortalecimiento de la institucionalidad municipal y de la sociedad organizada para incorporar a la comunidad organizada en la gestión de sus proyectos de desarrollo local.	Promoción y fortalecimiento de las organizaciones de base.	Municipalidades CONADI FOSIS Servicio País SENCE Asociación Regional de Municipalidades (AMRA) MINEDUC Ministerio de Salud (MINSAL)
		Mejoramiento y actualización de conocimientos sobre la realidad mapuche.	
		Mejoramiento de la calidad, pertinencia y cobertura de la educación rural.	
		Mejoramiento de la calidad y atención en salud.	
3. Fomento Productivo y Desarrollo Económico Local. Potenciar el municipio como ente articulador del fomento.	Desarrollo de cultivos asociados al riego (hortalizas, frutales, viñas).	DGA INDAP CONADI SAG	

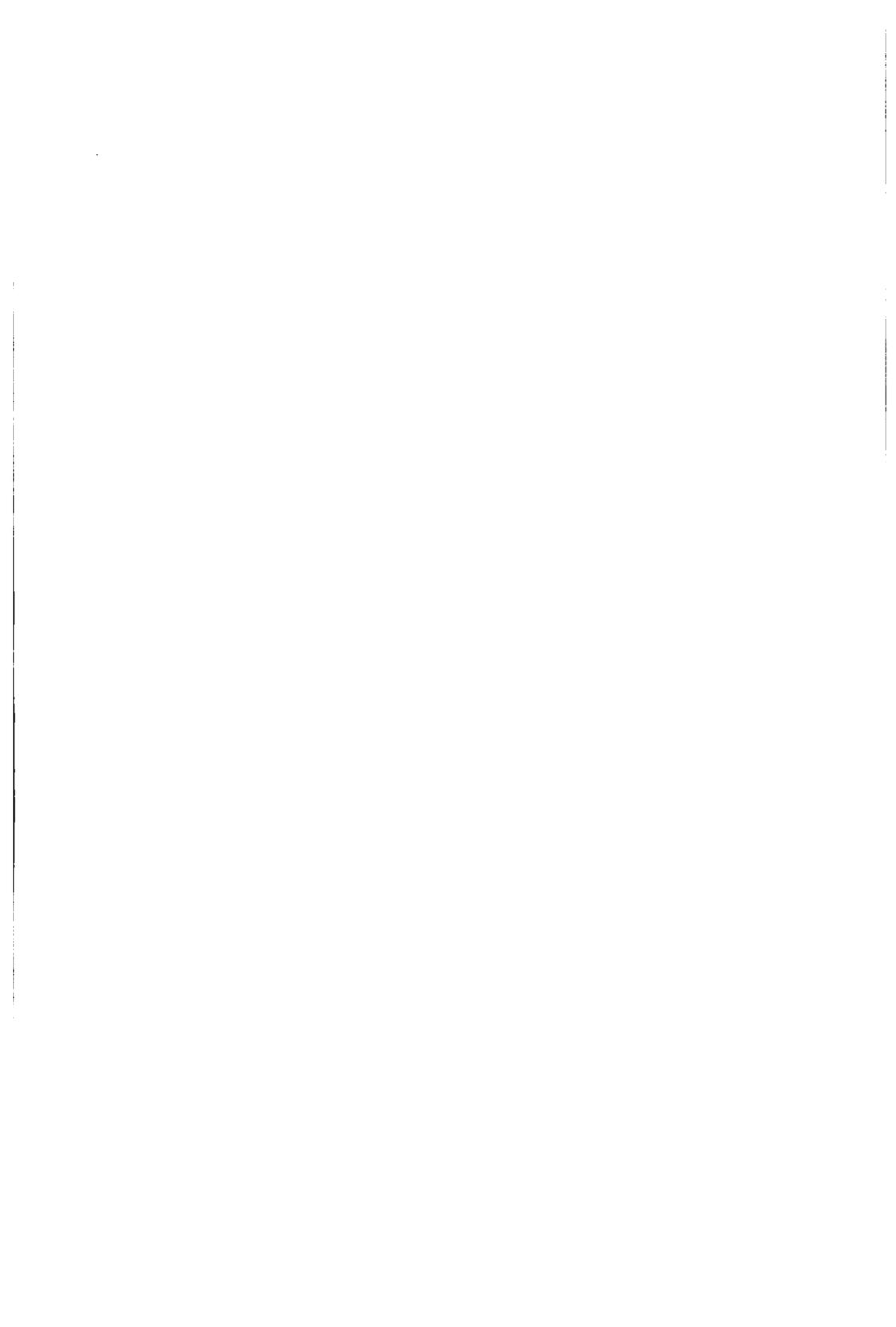
REGIÓN TERRITORIO	EJES ESTRATÉGICOS	INICIATIVAS	INSTITUCIONES PARTICIPANTES
IX REGIÓN TERRITORIO NAHUELBUTA	productivo y desarrollo económico local sobre la base del: desarrollo y promoción del empleo rural vinculado a un desarrollo forestal solidario; desarrollo y promoción de alternativas extra agrícolas; apoyo a la producción agropecuaria campesina y diversificación y vinculación al mercado; desarrollo de cultivos asociados al riego de cultivos de secano, de la actividad pecuaria y avícola.	Desarrollo de cultivos de secano.	INIA Municipalidades PRODER Consultora AGRARIA GORE SENCE MINEDUC FIA PROCHILE SERCOTEC SERATUR
		Desarrollo pecuario.	
		Promoción y fomento del turismo rural.	
		Apoyo y fortalecimiento de la MYPE forestal.	
		Promoción y fomento de la artesanía local.	
Promoción y creación de una Oficina de Fomento Productivo y Empleo			
	4. Gestión ambiental y manejo de recursos naturales. Programa de restauración ambiental y gestión local con pertinencia cultural.	Manejo y conservación de suelos, aplicación comunal, articulado con programa nacional.	Municipalidades SAG INIA CONADI CONAF INDAP FOSIS SERCOTEC Universidades Comunidades mapuches
		Ordenación forestal con pequeños y medianos propietarios de bosque.	
		Protección de recursos naturales específicos con valor cultural mapuche desde el municipio.	
	5. Fortalecimiento del asociativismo municipal.	Apoyo y seguimiento para el desarrollo del Plan de Inversión Anual.	Municipios de Nahuelbuta

REGIÓN TERRITORIO	EJES ESTRATÉGICOS	INICIATIVAS	INSTITUCIONES PARTICIPANTES	
IX REGIÓN TERRITORIO NAHUELBUTA		Fortalecimiento de capacidades en los equipos técnicos municipales y jefes de servicios en temas técnico-productivos y en temas de desarrollo sociocultural del espacio comunal.	Funcionarios municipales (20)	
		Estudio y catastro de recursos naturales con valor cultural mapuche.	Comunidades mapuches de cuatro comunas.	
		Creación de Oficinas de Fomento Productivo y Promoción del empleo rural en los municipios.	Municipios (4)	
		Pre-inversión en equipamientos comunitarios y servicios básicos.	Municipios (4)	
X REGIÓN TERRITORIO DE CHILOÉ	1. Desarrollo de la producción, transformación y comercialización de cultivos acuícolas por parte de pequeños productores ribereños de Chiloé.	Identificación de posibilidades de centros de producción artesanales en el territorio.	FOSIS Municipalidades Fundación Chinquihue SERCOTEC SERNAPECA CORFO CONADI CONAMA SENCE Asociación de Municipalidades de Chiloé	
		Elaboración, financiamiento y puesta en marcha de proyectos de centros locales de producción y creación de Áreas de Manejo de Recursos Bentónicos.		
		Asesoría, desarrollo, organizacional, capacitación, servicios técnicos y legales.		
		Desarrollo de la asociatividad entre centros de producción y creación de organizaciones de segundo piso para articular productores al sector acuícola comercial.		

REGIÓN TERRITORIO	EJES ESTRATÉGICOS	INICIATIVAS	INSTITUCIONES PARTICIPANTES
<p>X REGIÓN TERRITORIO DE CHILOÉ</p>	<p>2. Desarrollo de actividades de turismo rural por parte de familias rurales de campesinos, pescadores-recolectores y trabajadores por cuenta propia.</p>	<p>Identificación de localidades con posibilidades de desarrollo turístico en Chiloé.</p>	<p>Municipios FOSIS SERCOTEC INDAP SENCE Bosque Modelo SERNATUR Sociedad Meulín-Bilances CONADI</p>
		<p>Elaboración, financiamiento y puesta en marcha de proyectos locales de turismo rural y creación de localidades de interés turístico.</p>	
		<p>Asesorías, desarrollo organizacional, capacitación y servicios legales.</p>	
		<p>Promoción del turismo chilote a nivel provincial y nacional. Creación de imagen de Chiloé Rural y su gente.</p>	
	<p>3. Desarrollo y manejo sustentable de los recursos forestales en manos de pequeños propietarios. Modernización del proceso productivo. Comercialización y aumento del valor agregado de los productos.</p>	<p>Prospección y caracterización de las zonas forestales de Chiloé, su ocupación humana y tenencia.</p>	<p>Municipios FOSIS INDAP CONAF Proyecto CMSBN (CONAF-GTZ-KfW-DED) Fondo Las Américas Bosque Modelo Empresarios privados Cooperativas forestales Bienes Nacionales</p>
		<p>Creación y fortalecimiento de unidades asociativas de pequeños productores para la producción y el manejo sustentable del bosque nativo (Áreas de Desarrollo Forestal).</p>	
		<p>Desarrollo de proyectos productivos y de servicios en las Áreas de Desarrollo Forestal.</p>	
		<p>Manejo y conservación del medio ambiente ligado al bosque.</p>	

REGIÓN TERRITORIO	EJES ESTRATEGICOS	INICIATIVAS	INSTITUCIONES PARTICIPANTES
X REGIÓN TERRITORIO DE CHILOÉ		Forestación de zonas con insuficiente cobertura forestal para leña y materiales leñosos diversos.	
	4. Desarrollo de actividades agropecuarias con incidencia en los ingresos familiares rurales con acceso a tierras productivas.	Producción, comercialización y transformación de leche bovina y ovina.	Municipios INDAP INIA FIA SAG CET de Chonchi Comisión Técnica del Ajo Chilote FOSIS Fundación con Todos Bienes Nacionales
		Producción y comercialización de papas.	
		Transformación y comercialización de ajo Chilote.	
		Producción y comercialización de hortalizas.	
		Producción y comercialización de ovinos de carne.	
		Introducción de agricultura orgánica.	
	5. (Línea de acción, no "eje") Fortalecimiento municipal.	Profundización de la inversión público-privada en desarrollo local con apoyo en el rol articulador del municipio. Identificación de posibilidades de desarrollo local en el territorio comunal. Establecimiento de carteras de proyectos.	Municipios SUBDÉRE SERCOTEC Asociación de Municipalidades INDAP FOSIS Otros
		Desarrollo y educación de la institucionalidad municipal para acciones de fomento productivo y desarrollo local. Estructuración de Comités Técnicos de Gestión	

REGIÓN TERRITORIO	EJES ESTRATÉGICOS	INICIATIVAS	INSTITUCIONES PARTICIPANTES
<p>X REGIÓN TERRITORIO DE CHILOÉ</p>		<p>Municipal. Creación y desarrollo de Oficina de Fomento Productivo municipal.</p> <p>Capacitación de personal municipal y de alcaldes.</p> <p>Articulación y coordinación de los actores públicos y privados involucrados en el desarrollo local y en el fomento productivo.</p> <p>Fortalecimiento de Mesa de Trabajo Zonal y de Mesas de Trabajo Comunales. Realización de talleres de planificación y evaluación con dirigentes de proyectos productivos locales.</p> <p>Desarrollo comunicacional orientado a los actores participantes en la Red y al público en general.</p> <p>Coordinación de instancias de comunicación de instituciones participantes, generación y difusión de información por diferentes medios.</p>	



FECHA DE DEVOLUCION

11CAE50 - 879

Autor Francisco Aguirre,

Magno Molina B.

Título Estudio de sistematización
del programa ~~curricular~~ de 6º

**Fecha
devolución**

Nombre del solt

FIDAMERCOSUR

En el Seminario "Combate a la pobreza con reglas de mercado en el contexto del MERCOSUR" realizado en Montevideo, Uruguay, en 1997, surgió como una de las recomendaciones la creación de una Unidad de Coordinación Regional (UCR) entre los gobiernos del bloque, que apoyase la definición y coordinación de estrategias políticas para combatir la pobreza rural y hacerlo en un marco compatible con los acuerdos comerciales y económicos establecidos en el Tratado de Asunción en el proceso de integración regional.

En 1999, el FIDA aprobó una donación -como capital semilla- a los gobiernos del MERCOSUR, más Chile y Bolivia, para instalar esta Unidad en la ciudad de Montevideo, en el Edificio del MERCOSUR, sede de la Secretaría Administrativa del Bloque. Esta cooperación fue aceptada por el Consejo del Mercado Común, máximo órgano ejecutivo del mismo. Posteriormente, en agosto de 2000, a través de un intercambio de notas entre los Ministros y Secretarios de Agricultura crearon la UCR, designando sus delegados para integrar el Comité Directivo.

A partir de septiembre del año 2002, una vez instalado el Comité Técnico de la UCR, se trabaja y ejecuta el Proyecto de Cooperación denominado FIDA Mercosur, cuyo Coordinador Regional es el Sr. Álvaro Ramos.

Dirección: Luis P. Piera 1992, Piso 3, Edificio Mercosur,
Montevideo, Uruguay.
Email: fidamercosur@netgate.com.uy

ODEPA

La Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA, es la institución del Ministerio de Agricultura de Chile encargada de formular y analizar las políticas sectoriales y de suministrar información nacional e internacional para apoyar el proceso de toma de decisiones de los agentes económicos.

En la política agraria, ODEPA proporciona asesoría técnica a las autoridades ministeriales para el diagnóstico y el análisis sectorial. A partir de esto, se entregan elementos para la elaboración de políticas coherentes que contribuyan a solucionar los problemas detectados.

Un papel importante en estas evaluaciones es la interlocución que mantienen sus técnicos con los diferentes agentes sectoriales, ya sean públicos o privados. De hecho, en el funcionamiento de las Comisiones Nacionales por Rubros, instancias especializadas de discusión y análisis dedicados a asesorar al Ministerio de Agricultura, ODEPA cumple las funciones de Secretaría Técnica.

ODEPA contribuye, además, a la definición de las políticas sectoriales, según las políticas y prioridades del Gobierno, elabora las políticas de los rubros productivos más relevantes y realiza el seguimiento y la evaluación de sus resultados.

Se encarga de la coordinación de las acciones de los distintos públicos del sector para lograr una correcta ejecución de las medidas sectoriales y la aplicación de los instrumentos disponibles.

Coordinar las actividades
en las que se encuentra
sea como receptor u

19.147 del 2 de julio
cional es el Sr. Carlos

nos 40, Piso 8, Santiago Centro
e. Web: www.odepa.cl

Desarrollo Rural Sostenible

El objetivo central de esta Área Estratégica es apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros y fortalecer su gestión con miras a reducir la pobreza rural y a mejorar las condiciones del sector y las capacidades de sus habitantes para acelerar su propio desarrollo por medio del uso sustentable de los recursos naturales.

El IICA promueve el desarrollo rural desde una perspectiva territorial, donde intervienen las dimensiones ambientales, sociales, económicas e institucionales. El territorio es considerado como un producto social e histórico, dotado de una determinada base de recursos naturales, de ciertas formas de producción, de consumo e intercambio y de una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos y lograr una integración de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención.

El Área de Desarrollo Rural en Chile ha venido desarrollando acciones de cooperación y elaborando estudios tendientes a apoyar las políticas institucionales y el diseño de instrumentos sociales y de fomento productivo para enfrentar los profundos cambios que ocurren en el mundo rural chileno, los que afectan no sólo las actividades económicas y productivas, sino también las relaciones sociales, políticas y culturales, es decir, aquellas que involucran a todos los actores de la sociedad rural.

Desde este punto de vista, el IICA en Chile ha apoyado a las sociedades rurales y sus unidades territoriales, incentivando estrategias nacionales tendientes a ampliar las oportunidades de desarrollo humano en el sector rural, con políticas específicas dirigidas a la superación de los desequilibrios sociales, económicos, institucionales y ecológicos, a través de una visión innovadora e integral, como lo es el desarrollo rural con enfoque territorial.



Oficina del IICA en Chile
Fidel Oteiza 1956, Piso 15, Providencia, Santiago
Teléfono: (56-2) 244 3680 - Fax: (56-2) 246 9175
E-mail: representacion@iica.cl
www.iica.cl

