

EVALUACION Y PROYECCION DEL PROGRAMA DE APOYO PREDIAL

Patricio Rodrigo y Juan Antilén

Resumen

En el presente capítulo se plantea el contexto en el cual fue desarrollado el Programa de Apoyo Predial y los requerimientos que se hacen de él. Las principales dificultades que este ha enfrentado y elementos que han probado su utilidad, como aquellos que han puesto en evidencia sus falencias.

Ante esta situación se realiza una propuesta respecto del funcionamiento de un programa de apoyo predial, considerando sugerencias tanto del contexto e interacción con otros planes implementados por otras instituciones que tienen incidencia sobre su funcionamiento y por tanto sobre su eficiencia, así como sugerencias para fortalecer su funcionamiento y solucionar los principales problemas detectados.

Palabras clave: Programa, apoyo, predial, propuesta

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN..... 325

ÉNFASIS DEL PROGRAMA..... 325

PROYECCIONES..... 326

PROPUESTA DE MEJORAMIENTO..... 327

ELEMENTOS RELACIONADOS CON EL CONTEXTO

DEL PAP..... 327

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL PAP..... 327

Listado de predios posibles de comprarse 327

Selección de predios a comprar..... 327

Tasación y caracterización de los predios 328

Plan de diseño predial..... 328

Plan de asentamiento 328

Plan de desarrollo comunitario y plan de

manejo y explotación..... 328

Financiamiento 328

Asistencia técnica, social y organizacional

..... 328

ETAPA PERMANENTE EN IMPLEMENTACIÓN DEL

PAP..... 328

Asentamiento definitivo en el territorio..... 328

Evaluación, seguimiento y monitoreo 328

INTRODUCCIÓN

La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena ha adquirido y transferido predios a las comunidades indígenas, a partir de 1994 y ha efectuado un seguimiento a estas inversiones según términos de referencia de los programas respectivos. No obstante esta acción para captar información, no existía un acompañamiento y apoyo al asentamiento de las comunidades en las tierras compradas.

De las comunidades se puede señalar que son capaces de mantener y gestionar de forma activa sus demandas, para lo cual están preparadas, sin embargo no ocurre lo mismo cuando reciben un predio. Es aquí donde el programa debe iniciar su acción como lo contempla el paso 14 del documento de política de tierras de la CONADI.

El programa surge como respuesta a las críticas constantes, emanadas de actores sociales y políticos que reclamaban el abandono de los beneficiados con tierras y un nulo apoyo para el asentamiento de las familias en los predios adquiridos. Respecto del programa podemos señalar que, busca realizar un catastro anual de la situación de cada predio a modo de responder la interrogante respecto de la ocupación y uso de los recursos asignados. Con estos antecedentes es claro que el propósito del programa es esencialmente recoger información estadística para el fondo de tierras como parte del hacer anual de este y de dar respuestas sobre casuísticas particulares que pudieran surgir en las regiones donde se focaliza el programa.

En términos generales podemos señalar que el programa basa su acción en los siguientes aspectos.

- Elaborar un plan de asentamiento y acompañamiento a comunidades beneficiadas con tierras
- Entregar una visión general del estado de ocupación y uso de las tierras adquiridas desde 1994.
- Trabajar y capacitar en gestión organizacional a las comunidades .
- Diseñar instrumentos para captar y presentar información
- Presentar una propuesta de subdivisión del predio asignando goces individuales y fijación de sectores de uso comunitario.

Podemos señalar entonces, que a partir de 1999 las comunidades comienzan a recibir asesorías del Programa de Apoyo Predial (PAP) para fortalecer su dinámica interna y su relación con el entorno.

ÉNFASIS DEL PROGRAMA

Pensar en validar un programa innovador como lo es el programa de apoyo predial, que ha implementado Conadi desde el año 1999, a través de su fondo de tierras y aguas, es en sumo complejo, porque no existe experiencia análoga que

se pueda utilizar para hacer observaciones y/o aportes.

Para comenzar podemos señalar que el programa de apoyo predial en términos de la definición de sus líneas de acción, es similar a otros implementados en años posteriores, como lo es el fortalecimiento organizacional y la generación planes de desarrollo comunitario. los que son formulados y diseñados por el operador y las comunidades

Los resultados prácticos del programa han dado los soportes tanto técnicos como prácticos para la formulación y reformulación de concursos a través de convenios que específicamente desarrolló el fondo de tierras en el periodo 2000-2002. Aportar en la forma de asignar los predios, presentar propuestas para modificación de procedimientos adaptando y permitiendo que las comunidades indígenas accedan a postular en el programa de suelos degradados, han sido algunas de estas modificaciones.

El programa es parte de la acción general del gobierno respecto del tema, por cuanto cumple el mandato presidencial, de que los predios asignados a comunidades indígenas "Mapuche" se entregarán con asesorías técnicas.

En lo fundamental, el programa en su acción directa hacia las comunidades, busca el fortalecimiento de la organización beneficiada potenciando procesos de participación que después del egreso de esta, deben traducirse en un fuerte proceso de autogestión, desarrollado con las herramientas que se entregarán en cada capacitación.

PROYECCIONES

- En términos de proyección el programa debiera proponer diseño y modelos de asentamiento que se discutan y maduren con las comunidades antes que estas ocupen el predio
- Egreso de comunidades al segundo año de ejecución del programa. Los hechos prácticos y la casuística no están avalando este objetivo en el diseño del programa ya que desde la implementación del programa en el año 1999, no han egresado comunidades que cumplan con el requisito de ocupación predial definida. Por lo tanto es factible solicitar la reformulación del programa respecto al plazo de egreso cumpliendo el requerimiento de definición de como se insertan las familias en el espacio territorio recuperado.

El no egreso de comunidades también se puede deber a la falta de interés o por quiebres organizacionales que no permitan un trabajo metodológico avalado por todos los socios.

Debido a las condiciones antes mencionadas esta etapa debe ser proyectada en un horizonte de tiempo mayor (4 -5 años)

- El programa con los diagnósticos generados, debiera efectuar análisis que apunten a demostrar los progresos alcanzados con su implementación en las distintas comunidades, para esto sería necesario fijar una situación con programa y otra sin programa para lo cual se requiere establecer un punto de partida o línea base.
- El programa debe definir contenidos y tiempo real de dedicación para cada actividad
- El programa debe contener una flexibilidad tal que permita ajustarse a los requerimientos de las comunidades, sí la comunidad superó una etapa, permitirle incursionar en otro tipo de asesorías sin que el programa renuncie a obtener la información básica, esto puede ser plasmado en un acta de acuerdo que el mandante en este caso Conadi no objete.

En términos prácticos la ejecución del programa es en sumo particular ya que interviene comunidades que llevan 8 años en el predio como otras que recién comienzan a instalarse. En términos prácticos existen procesos reversibles y otros irreversibles tanto en el espacio físico del predio, como al interior de la organización (comunidad).

El estado de desarrollo de las organizaciones muestra gran variación, algunas han experimentado un estado tal de gestión que permite efectuar un trabajo fluido, por otro lado existen comunidades que presentan un estado de desarrollo organizacional muy básico, donde la participación y el flujo de información no ocurren.

El flujo de información del mandante respecto a nuevas compras de predios para lograr cumplir con el punto 14 del documento de políticas de tierras, no se produce de forma sistemática ya que la corporación no ha definido un procedimiento para el traspaso ordenado de información, por lo tanto, esto se hace por voluntad de un funcionario o por la preocupación de un directivo de Conadi.

No existen Canales de acceso a carpetas administrativas de adquisición, en especial a la tasación comercial del predio, que entrega una caracterización técnica y que pudiera transformarse en el primer inventario del predio y primera herramienta para su futura organización.

Podría considerarse en la segunda etapa, catastrar las situaciones particulares de cada familia efectuando un flujo de ingreso y egresos de recursos económicos de cada uno de los subsistemas familias al interior del predio.

PROPUESTA DE MEJORAMIENTO

El PAP, como programa de apoyo a las comunidades indígenas que reciben tierras por parte de la Conadi, tiene un gran valor debido a su enfoque innovador de carácter territorial, lo que se traduce en ser uno de los pocos instrumentos existentes en el medio rural que no trabaja sectorialmente, sino territorialmente, tomando la comunidad y su predio como unidad de trabajo.

Este esfuerzo de articulación territorial, no siempre resulta fácil debido principalmente a la inercia de los organismos sectoriales que favorecen su propio trabajo y no tienen cultura de trabajo coordinado, con los demás sectores existentes en un territorio dado. También están los celos institucionales y la lucha por la administración de los siempre escasos recursos económicos que provienen de los fondos públicos.

Evitar la duplicidad de funciones y propender a un uso más eficiente de los recursos asignados para el mundo indígena, es uno de los objetivos del PAP que más dificultades ha presentado debido a las causas anteriormente mencionadas.

Para una mayor claridad en la exposición de una propuesta orientada a perfeccionar el PAP, se segregará en dos grandes áreas:

ELEMENTOS RELACIONADOS CON EL CONTEXTO DEL PAP

- Se requiere que las instituciones sectoriales que tienen acciones en los territorios donde el PAP desarrolla sus actividades, participen coordinadamente con sus instrumentos apoyando las iniciativas para el desarrollo de la comunidad. Estos son Indap, Conaf, Sag, Fosis, Sercotec, CNR, Serviu, MOP, Corfo, Sence, entre otros
- Dotar, ya sea al PAP y/o a los organismos sectoriales que correspondan, de los recursos financieros necesarios para la inversión y operación de los sistemas productivos, para poner en un nivel de producción adecuada los nuevos predios asignados a las comunidades beneficiarias y no disminuir la productividad de dichos suelos.
- Involucrar de una manera más activa a las autoridades territoriales de los municipios de manera que los instrumentos que estos poseen, contribuyan a fortalecer el programa.

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL PAP

La observación metodológica más profunda que se debe incorporar al PAP, implica el enlace

programado entre la fase jurídica y técnica del traspaso de los predios.

Se ha constatado que al tener un tratamiento por separado el proceso de selección y compra del predio a la comunidad, del proceso de asesoría técnica para el buen uso de éste, se produce un espacio de desorden el cual es aprovechado por los comuneros para instalarse en el territorio en forma caótica sin que exista una planificación previa, ocasionando con esto, severas limitaciones estructurales a un uso racional de los recursos disponibles y un enorme daño a los comuneros que llegan al final de ese asentamiento del tipo “lejano oeste”. Por consiguiente la propuesta para perfeccionar el PAP, intenta dar cuenta de este fenómeno y propone algunos procedimientos para superarlo.

Otro elemento sustantivo de la propuesta, luego de tener conocimiento del *modus operandis* actual y sus costos, consiste en solicitar en la etapa de tasación del predio, de manera adicional, un informe de caracterización predial, que describa en una cartografía en SIG, los suelos, aguas, vegetación e infraestructura y que posibilite con ello, la entrada del organismo técnico ejecutor del PAP para ese predio, con una discusión inmediata de un diseño predial preliminar con el correspondiente plan de asentamiento que evite la instalación caótica en el territorio.

También es importante mencionar que la propuesta para perfeccionar el PAP, está orientada principalmente a los nuevos predios que ingresarán al programa, sin excluir que también pueda ser utilizada en los casos que el PAP está en una fase de seguimiento de predios ya asignados, antes del egreso de las comunidades del programa.

Para mayor claridad de la propuesta, esta enumerará los pasos propuestos, con una breve descripción de éstos y una definición de los plazos recomendados para dicha etapa.

LISTADO DE PREDIOS POSIBLES DE COMPRARSE

Se requiere disponer de una lista de todos los predios que están disponibles para satisfacer la demanda del programa, que cumplan un mínimo de requisitos de ubicación, calidad, tamaño, entre otros atributos y criterios fijados por la Conadi.

Esta lista no tiene plazo y debe actualizarse constantemente.

SELECCIÓN DE PREDIOS A COMPRAR

Una vez al año, un pequeño comité de expertos, formado por profesionales de Conadi y de ser necesario de otros servicios, deberá seleccionar los

predios que se comprarán para las diferentes comunidades que concursan.

Deberá realizarse en el transcurso de un mes de acuerdo a la ejecución presupuestaria.

TASACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS PREDIOS

Se sugiere integrar al proceso de tasación de los predios, efectuada actualmente por especialistas que generan una información de carácter confidencial, un proceso de caracterización técnica del predio, que sirva de insumo inicial al organismo técnico que ejecutará el PAP, es decir exista una cartografía de suelos, vegetación, aguas, infraestructura, entre otros, que facilite definir de acuerdo a las potencialidades productivas un diseño predial preliminar. Los costos asociados no deberían ser mayores que los definidos para la tasación.

Estos procesos deberían durar entre uno y dos meses.

PLAN DE DISEÑO PREDIAL

El organismo técnico ejecutor del PAP, deberá en conjunto con la comunidad beneficiaria, proponer un diseño predial preliminar, que defina entre otros, los usos de los diferentes espacios prediales, las zonas de habitación, los goces singulares, los terrenos comunitarios, las zonas de uso recreacional y religioso, etc. Todo esto debe quedar definido antes que la comunidad se traslade al predio y su duración no debe superar un mes.

PLAN DE ASENTAMIENTO

Teniendo claridad del diseño predial, se procederá al traslado de las familias y su ubicación dentro del predio en base a los acuerdos tomados previamente entre la organización y el organismo ejecutor del PAP, proceso el cual no debe exceder de los dos meses.

PLAN DE DESARROLLO COMUNITARIO Y PLAN DE MANEJO Y EXPLOTACIÓN

El organismo ejecutor, aplicando las metodologías mas convenientes, deberá en conjunto con la comunidad proponer un plan de desarrollo comunitario, que recoja las inquietudes y necesidades de las familias, de modo de mejorar la calidad de vida y fortalecer su organización. Además y en paralelo se deberá formular el plan de manejo y de explotación que defina el o los proyectos de inversión a realizar y el plan anual de explotación, tanto para los terrenos comunitarios, como para los goces singulares. El lapso para esta oscilará entre los tres y seis meses.

FINANCIAMIENTO

Con base a los proyectos de inversión y a los planes anuales de explotación, se deberá tramitar ante los organismos pertinentes, los paquetes crediticios de financiamiento para las actividades productivas del predio, tales como, Proyecto Orígenes, CNR, Indap, SAG, Fosis, Bancoestado, entre otros, lo cual no debería exceder los dos meses.

ASISTENCIA TÉCNICA, SOCIAL Y ORGANIZACIONAL

Especialistas en temas técnicos, sociales y organizacionales, deberán de acuerdo a un programa de trabajo, efectuar las visitas y reuniones necesarias para acompañar a la comunidad en su nueva vida, garantizando que los planes se desarrollen acorde a los objetivos y metas, trazados previamente.

ETAPA PERMANENTE EN IMPLEMENTACIÓN DEL PAP

Planes específicos, de capacitación, de mejoramiento ambiental y cultural:

Para profundizar en los temas más relevantes para la comunidad, deberán existir planes de capacitación sobre elementos técnicos de producción y de administración que posibiliten a la comunidad tomar sus propias decisiones. También deberán existir planes para el mejoramiento ambiental del predio, relacionados con la calidad del agua, tratamiento de desechos, sistemas sanitarios, etc, junto a un plan que fortalezca la identidad cultural.

La duración de estos planes será definida en la sexta etapa.

ASENTAMIENTO DEFINITIVO EN EL TERRITORIO

Una vez tomado conocimiento directo del predio y habiendo permanecido el tiempo suficiente en éste, se podrán hacer los ajustes necesarios para corregir decisiones que puedan haber perjudicado a algún socio o el funcionamiento de los sistemas productivos.

La duración de esta etapa no debe ser superior a un mes, y en lo posible debe realizarse después de los seis meses de la llegada al predio.

EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y MONITOREO

Mediante la acción de un organismo diferente al que ejecuta el PAP, se deben realizar una vez al año, un proceso de evaluación de los avances y cumplimiento del mismo, así como un seguimiento permanente del desarrollo de cada comunidad, estableciendo los indicadores para un efectivo monitoreo.