

# INFORME DE EVALUACIÓN FINAL DEL PLAN **“COSTA ARAUCANÍA”** AL GOBIERNO REGIONAL DE LA ARAUCANÍA

---

Facultad de Gobierno - Universidad de Chile  
Departamento de Fortalecimiento Regional  
Unidad de Convergencia y Equidad Territorial  
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo



Santiago, 29 de enero de 2026

## Consultoría - Facultad de Gobierno, Universidad de Chile.

© Los registros del estudio son de propiedad de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y de la Universidad de Chile, según lo estipulado en el Artículo 12º del convenio.



### EQUIPO CONSULTOR

José Viacava Gatica.  
[jose.viacava@gobierno.uchile.cl](mailto:jose.viacava@gobierno.uchile.cl)

Francisca Bogolasky Fliman.  
[francisca.bogolasky@gobierno.uchile.cl](mailto:francisca.bogolasky@gobierno.uchile.cl)

Cecilia Osorio Gonnet.  
[cecilia.osorio@gobierno.uchile.cl](mailto:cecilia.osorio@gobierno.uchile.cl)

Marcelo Silva Ramírez.  
[marcelosilvaramirez@gmail.com](mailto:marcelosilvaramirez@gmail.com)

Alejandro Gálvez Zúñiga.  
[alejandro.galvez@uchile.cl](mailto:alejandro.galvez@uchile.cl)

Adriano Rovira Pinto.  
[adriano.rovira@gmail.com](mailto:adriano.rovira@gmail.com)

### ASISTENTES DEL EQUIPO

Orlando Bozo González.  
[orlandobozzog@gmail.com](mailto:orlandobozzog@gmail.com)

Daniela Quintana Becerra.  
[daniela.quintana.b@gmail.com](mailto:daniela.quintana.b@gmail.com)

Pablo Flores Oñate.  
[pabloflores.onat@gmail.com](mailto:pabloflores.onat@gmail.com)

### ASISTENTE DE COORDINACIÓN

Matías Pinto Aceituno.  
[proyectorregiones@gobierno.uchile.cl](mailto:proyectorregiones@gobierno.uchile.cl)

### COORDINADOR DE PROYECTO

José Viacava Gatica.  
[jose.viacava@gobierno.uchile.cl](mailto:jose.viacava@gobierno.uchile.cl)

### CONTRAPARTE DIRECTA

Unidad de Convergencia y Equidad Territorial.  
Departamento de Fortalecimiento Regional.

# ÍNDICE

<b>1</b>	<b>Introducción.</b>	<b>9</b>
<b>1.1</b>	<b>Marco del informe y alcance territorial.</b>	<b>9</b>
<b>1.2</b>	<b>Contextualización del trabajo efectuado.</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>Marco general para la realización del proceso de evaluación del Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas en Materia Social de la Región de la Araucanía.</b>	<b>12</b>
<b>2.1</b>	<b>Antecedentes y contexto de la Región de La Araucanía:</b>	
	<b>plan Costa Araucanía (Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt, Toltén).</b>	<b>12</b>
<b>2.1.1</b>	<b>Caracterización socioeconómica del territorio y rezago.</b>	<b>13</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Asentamientos Poblados.</b>	<b>21</b>
<b>2.1.3</b>	<b>Infraestructura habilitante.</b>	<b>22</b>
<b>2.1.4</b>	<b>Capital humano y social .</b>	<b>23</b>
<b>2.1.5</b>	<b>Condiciones de vida y entorno.</b>	<b>25</b>
<b>2.1.6</b>	<b>Desarrollo económico sustentable.</b>	<b>28</b>
<b>2.1.7</b>	<b>Condiciones de pobreza y vulnerabilidad.</b>	<b>33</b>
<b>2.1.8</b>	<b>Patrimonio cultural y natural del territorio.</b>	<b>34</b>
<b>2.1.9</b>	<b>Antecedentes del Plan de Desarrollo presentado.</b>	<b>50</b>
<b>2.1.10</b>	<b>Contexto de implementación y ejecución del Plan de Desarrollo.</b>	<b>53</b>
<b>2.1.11</b>	<b>Actores involucrados en el Plan de Desarrollo.</b>	<b>55</b>
<b>2.1.12</b>	<b>Iniciativas emblemáticas del Plan de Desarrollo.</b>	<b>56</b>
<b>3</b>	<b>Análisis de las condiciones de evaluabilidad del Plan de Desarrollo Costa Araucanía.</b>	<b>57</b>
<b>3.1</b>	<b>Antecedentes generales.</b>	<b>57</b>
<b>3.1.1</b>	<b>Compromiso de los actores involucrados.</b>	<b>59</b>
<b>3.1.2</b>	<b>Indicadores Claves y Mecanismos de Medición.</b>	<b>59</b>
<b>3.1.3</b>	<b>Principales fortalezas y debilidades.</b>	<b>60</b>
<b>3.2</b>	<b>Marco metodológico para la evaluación final del Plan de Desarrollo Costa Araucanía.</b>	<b>60</b>
<b>3.2.1</b>	<b>Antecedentes referenciales.</b>	<b>60</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Marco metodológico.</b>	<b>62</b>
<b>3.2.3</b>	<b>El tablero de control de desarrollo de los Planes de Rezago.</b>	<b>63</b>
<b>3.2.4</b>	<b>Sistema de Evaluación.</b>	<b>68</b>
<b>4</b>	<b>Evaluación cuantitativa del Plan en la Región de La Araucanía - Plan Costa Araucanía.</b>	<b>70</b>
<b>4.1</b>	<b>Alcances conceptuales.</b>	<b>70</b>

<b>4.2</b>	<b>Análisis global</b>	<b>73</b>
<b>4.2.1</b>	<b>Avance Financiero.</b>	<b>73</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Avance técnico.</b>	<b>75</b>
<b>4.2.3</b>	<b>Porcentaje de iniciativas finalizadas por cada eje.</b>	<b>76</b>
<b>4.3</b>	<b>Análisis cuantitativo por ámbito.</b>	<b>78</b>
<b>4.3.1</b>	<b>Ámbito resultados.</b>	<b>78</b>
<b>4.3.2</b>	<b>Ámbito de producto.</b>	<b>82</b>
<b>4.3.3</b>	<b>Ámbito de procesos.</b>	<b>84</b>
<b>5</b>	<b>Evaluación cualitativa del Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas en Materia Social de la Región de La Araucanía. Plan Costa Araucanía.</b>	<b>86</b>
<b>5.1.1</b>	<b>Ámbito resultados.</b>	<b>86</b>
<b>5.1.2</b>	<b>Ámbito de Producto.</b>	<b>95</b>
<b>5.1.3</b>	<b>Ámbito de procesos.</b>	<b>99</b>
<b>6</b>	<b>Análisis integrado.</b>	<b>104</b>
<b>6.1.1</b>	<b>Ámbito de Resultados. Calificación de Desempeño: Suficiente.</b>	<b>104</b>
<b>6.1.2</b>	<b>Ámbito de producto. Calificación de desempeño: Bueno.</b>	<b>106</b>
<b>6.1.3</b>	<b>Ámbito de Procesos. Calificación de Desempeño: Bueno.</b>	<b>107</b>
<b>7</b>	<b>Conclusiones evaluación final del Plan Costa Araucanía del Gobierno Regional de La Araucanía y sugerencias de mejora para futuros planes.</b>	<b>110</b>
<b>7.1</b>	<b>Sugerencias.</b>	<b>114</b>
<b>8</b>	<b>Bibliografía y Linkografía.</b>	<b>116</b>
<b>9</b>	<b>Anexos.</b>	<b>122</b>
<b>9.1</b>	<b>Glosario de términos.</b>	<b>122</b>
<b>9.2</b>	<b>Entrevista Región de la Araucanía.</b>	<b>123</b>
<b>9.3</b>	<b>Formulario de preguntas para los talleres participativos.</b>	<b>125</b>
<b>9.4</b>	<b>Agenda de trabajo Costa Araucanía</b>	<b>128</b>

# ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b> Características de la población de las comunas del territorio Costa Araucanía. Año 2017.	<b>14</b>
<b>Tabla 2.</b> Estructura de edad de la población. % por grandes grupos. Año 2017. Territorio Costa Araucanía.	<b>15</b>
<b>Tabla 3.</b> Tasa de envejecimiento de la población de las comunas de la Región de La Araucanía.	<b>16</b>
<b>Tabla 4.</b> Tasas de natalidad y mortalidad. Año 2017. Territorio Costa Araucanía.	<b>18</b>
<b>Tabla 5.</b> Crecimiento demográfico entre los años 2002 y 2017. Territorio Costa Araucanía.	<b>19</b>
<b>Tabla 6.</b> Migración intra regional en las comunas del territorio Costa Araucanía.	<b>20</b>
<b>Tabla 7.</b> Migración entre las comunas del territorio Costa Araucanía.	<b>20</b>
<b>Tabla 8.</b> Centros poblados urbanos. Territorio Costa Araucanía.	<b>21</b>
<b>Tabla 9.</b> Crecimiento de la población en centros urbanos. Territorio Costa Araucanía.	<b>22</b>
<b>Tabla 10.</b> Conexiones de internet fija por hogar. Año 2019. Territorio Costa Araucanía.	<b>22</b>
<b>Tabla 11.</b> Promedio de años de escolaridad: Total y sector rural. Territorio Costa Araucanía.	<b>24</b>
<b>Tabla 12.</b> Indicadores de capital humano. Año 2017. Territorio Costa Araucanía.	<b>24</b>
<b>Tabla 13.</b> Número de organizaciones comunitarias cada 1.000 habitantes por comuna. Territorio Costa Araucanía.	<b>25</b>
<b>Tabla 14.</b> Total de viviendas y hogares. Territorio Costa Araucanía.	<b>26</b>
<b>Tabla 15.</b> Indicadores de condición de las viviendas. Territorio Costa Araucanía.	<b>26</b>
<b>Tabla 16.</b> Origen del agua de consumo humano en viviendas del medio rural. Territorio Costa Araucanía.	<b>27</b>
<b>Tabla 17.</b> Número de empresas y de trabajadores dependientes por rubro económico. Territorio Costa Araucanía.	<b>28</b>
<b>Tabla 18.</b> Caracterización del turismo en la Región de La Araucanía, por destino turístico. Año 2017.	<b>31</b>
<b>Tabla 19.</b> Desembarque total, Puerto Saavedra. Año 2018. Territorio Costa Araucanía.	<b>31</b>
<b>Tabla 20.</b> Cosecha de centros de acuicultura. Año 2018. Territorio Costa Araucanía.	<b>32</b>
<b>Tabla 21.</b> Número de informantes y superficie agrícola – forestal. Censo 2007 – 2008. Territorio Costa Araucanía.	<b>32</b>
<b>Tabla 22.</b> Pobreza por ingresos y multidimensional. Año 2017. Territorio Costa Araucanía.	<b>33</b>
<b>Tabla 23.</b> Promedio de pobreza. Año 2017. Territorio Costa Araucanía.	<b>34</b>
<b>Tabla 24.</b> Categorías de Conservación.	<b>36</b>
<b>Tabla 25.</b> Superficie y porcentaje por clase de la Capacidad de Uso de los Suelos. Año 2013. Territorio Costa Araucanía.	<b>38</b>
<b>Tabla 26.</b> Superficie según uso del suelo. Territorio Costa Araucanía.	<b>39</b>
<b>Tabla 27.</b> Superficie según erosión del suelo. Territorio Costa Araucanía.	<b>40</b>
<b>Tabla 28.</b> Emisiones puntuales por contaminante. Año 2017.	<b>44</b>
<b>Tabla 29.</b> Emisiones puntuales por rubro. Año 2017.	<b>45</b>
<b>Tabla 30.</b> Emisiones difusas por tipo de contaminante. Año 2017.	<b>45</b>
<b>Tabla 31.</b> Emisiones difusas por tipo de fuente. Año 2017.	<b>46</b>
<b>Tabla 32.</b> Emisiones al agua por tipo de contaminante. Año 2017.	<b>46</b>

<b>Tabla 33.</b> Generación municipal de residuos no peligrosos. Año 2017.	<b>47</b>
<b>Tabla 34.</b> Categoría de atractivos turísticos. Territorio Costa Araucanía.	<b>49</b>
<b>Tabla 35.</b> Iniciativas de inversión por Eje Estratégico. Años 2018 - 2020.	<b>53</b>
<b>Tabla 36.</b> Iniciativas emblemáticas del Plan de Desarrollo Costa Araucanía.	<b>56</b>
<b>Tabla 37.</b> Registro de información Plan de Desarrollo Costa Araucanía.	<b>57</b>
<b>Tabla 38.</b> Iniciativas de inversión por Eje Estratégico. 2018 - 2020.	<b>62</b>
<b>Tabla 39.</b> Tablero control general evaluación Plan Costa Araucanía.	<b>66</b>
<b>Tabla 40.</b> Escala de evaluación para Planes de Rezago.	<b>69</b>
<b>Tabla 41.</b> Niveles de logro de la variación de la brecha identificada en el Plan. Años 2018 - 2024.	<b>71</b>
<b>Tabla 42.</b> Niveles de logro de la variación de la brecha identificada en el Plan respecto al indicador regional.	<b>72</b>
<b>Tabla 43.</b> Iniciativas de inversión por Eje Estratégico. Años 2018 - 2020. Plan Costa Araucanía.	<b>74</b>
<b>Tabla 44.</b> Fuentes de origen de los fondos ejecutados a diciembre 2024. Plan Costa Araucanía.	<b>75</b>
<b>Tabla 45.</b> Avance financiero según Eje Estratégico Plan Costa Araucanía.	<b>76</b>
<b>Tabla 46.</b> Avance técnico de los proyectos del Plan Costa Araucanía a diciembre 2024.	<b>77</b>
<b>Tabla 47.</b> Indicador 1. Variación respecto al año base según brecha identificada.	<b>78</b>
<b>Tabla 48.</b> Indicador 2. Variación respecto de lo esperado al final de la intervención (Año 8).	<b>79</b>
<b>Tabla 49.</b> Indicador 3. Porcentaje de proyectos terminados a 2024 respecto del total. Global y según eje estratégico.	<b>81</b>
<b>Tabla 50.</b> Indicador 1. Avance técnico de la cartera y según eje estratégico.	<b>82</b>
<b>Tabla 51.</b> Indicador 2. Avance financiero de la cartera y según eje estratégico.	<b>82</b>
<b>Tabla 52.</b> Indicador 3. Avance financiero por fuente de financiamiento.	<b>83</b>
<b>Tabla 53.</b> Indicador 4. Porcentaje de proyectos iniciados de acuerdo a lo planificado.	<b>83</b>
<b>Tabla 54.</b> Indicador 5. Porcentaje de proyectos finalizados de acuerdo a lo planificado.	<b>83</b>
<b>Tabla 55.</b> Indicadores cuantitativos de Proceso.	<b>84</b>
<b>Tabla 56.</b> Resultados de los talleres con beneficiarios de las cinco comunas de Costa Araucanía.	<b>91</b>
<b>Tabla 57.</b> Resultados de los talleres con beneficiarios de las cinco comunas: Resultados de Costa Araucanía.	<b>92</b>
<b>Tabla 58.</b> Escala de evaluación para Planes de Rezago. 1	<b>104</b>
<b>Tabla 59.</b> Escala de evaluación para Planes de Rezago / Ámbito de resultados.	<b>106</b>
<b>Tabla 60.</b> Escala de Evaluación para Planes de Rezago / Ámbito de productos.	<b>107</b>
<b>Tabla 61.</b> Escala de Evaluación para Planes de Rezago / Ámbito de procesos.	<b>109</b>
<b>Tabla 62.</b> Resumen de conclusiones.	<b>113</b>
<b>Tabla 63.</b> Resumen de sugerencias.	<b>115</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

- 
- Gráfico 1.** Distribución de población urbana y rural por comuna. Año 2017. Territorio Costa Araucanía. **15**
- 
- Gráfico 2.** Distribución según sexo y edad de la población. Año 2017. Territorio Costa Araucanía. **16**
- 
- Gráfico 3.** Número de empresas según rubro económico. Año 2017. Territorio Costa Araucanía. **29**
- 
- Gráfico 4.** Número de trabajadores dependientes informados según rubro económico 2017. Territorio Costa Araucanía. **30**
- 
- Gráfico 5.** Temperatura promedio del aire por mes (°C). Año 2017. Territorio Costa Araucanía. **35**
- 
- Gráfico 6.** Avance en la cartera de proyectos Plan Costa Araucanía. **58**
- 
- Gráfico 7.** Comparación de la ejecución presupuestaria total respecto a la estimada Plan Costa Araucanía. **74**
- 
- Gráfico 8.** Distribución del presupuesto del Plan Costa Araucanía. **75**
- 
- Gráfico 9.** Condición de los 120 proyectos del Plan Costa Araucanía a diciembre 2024. **75**
- 
- Gráfico 10.** Avance financiero según eje estratégico Plan Costa Araucanía. **76**
- 
- Gráfico 11.** Avance técnico de los proyectos del Plan Costa Araucanía a diciembre 2024. **77**
-



# 1. INTRODUCCIÓN

La evaluación constituye el vínculo esencial entre la teoría de la formulación de políticas públicas y los objetivos que persiguen los agentes inmersos en procesos de decisión, conectándolos con la práctica y los resultados obtenidos (Parsons, 2007). La finalidad fundamental de evaluar es recolectar información sobre el desempeño de programas y proyectos, conocer a fondo los sistemas de administración y organización estatal utilizados para su ejecución, estudiar la coherencia entre los distintos niveles de actuación (nacional, regional, provincial y local) y extraer aprendizajes para mejorar futuras intervenciones.

Expertos y organismos especializados coinciden en que no existe un único tipo de evaluación, sino que se distinguen varios enfoques, etapas y metodologías para alcanzar sus objetivos, tales como la evaluación ex ante, de producto, de impacto, de procesos, de resultados intermedios y finales, entre otras. La literatura especializada señala que una evaluación de calidad depende principalmente de tres elementos previos: un diagnóstico objetivo (línea base), un sistema de monitoreo adecuado y un conjunto depurado de indicadores.

En este marco, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), siguiendo los lineamientos de la “Política Nacional sobre Zonas en Desarrollo en Materia Social” y el Decreto N°90 de 2023, encargó durante el año 2025 a la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile realizar evaluaciones intermedias y finales sobre los Planes de Zonas en Desarrollo vigentes. El objetivo fue examinar el desempeño en el cumplimiento de metas y resultados, verificar el cumplimiento de los plazos comprometidos, analizar la ejecución de recursos asignados, observar el comportamiento de las brechas sociales y revisar el nivel de coordinación entre agentes y agencias involucradas, garantizando la sostenibilidad, transparencia y rendición de cuentas en cada plan evaluado.

## **1.1 Marco del informe y alcance territorial**

Este informe corresponde al resultado del “Convenio SUBDERE-Universidad de Chile: Fortalecimiento de las Metodologías de Planificación, Procesos, Sistema de Gestión y Evaluación de los Planes de Territorios Rezagados: Evaluaciones Intermedias y Final de Planes de Desarrollo”, cuyo propósito fue la realización de una evaluación final para el Plan de Desarrollo en la Región de La Araucanía, Plan Costa Araucanía. El presente informe final reúne las evidencias obtenidas para el Plan de esta región articulado en una secuencia de 7 secciones diferentes.

Luego de la introducción al informe, la segunda sección presenta los antecedentes de contexto para comprender las dimensiones geográficas, productivas, demográficas, entre otras, que sitúan al Plan en un territorio determinado. Es necesario tener presente que la información que se presenta en esta sección representa el estado de las variables al momento de formulación del Plan, es decir a los años 2016 - 2018, según la disponibilidad de información.

La tercera sección incorpora las condiciones de evaluabilidad como análisis al modo en que están presentados los datos, organizada la información y la articulación de la evidencia en los documentos

a los cuales el equipo evaluador tuvo acceso. En este acápite, se incorpora la metodología cualitativa y cuantitativa formulada y ejecutada.

En la cuarta sección se presenta el resultado del análisis cuantitativo efectuado a la información estudiada junto a los antecedentes complementarios que fueron consignándose como hallazgos tempranos del trabajo cualitativo en terreno que el equipo estaba realizando en paralelo.

La quinta sección presenta el resultado del análisis cualitativo desarrollado en base a entrevistas y talleres de conversación, entre otras estrategias, combinadas con el análisis integrado formulado que incorporó la evidencia cuantitativa detectada.

Una sexta sección presenta un análisis integrado de los antecedentes cuantitativos y cualitativos expuestos en las secciones anteriores. Finalmente, en la séptima sección se exponen las conclusiones extraídas del proceso evaluativo, además de algunas sugerencias de mejora para futuros planes.

## **1.2 Contextualización del trabajo efectuado**

La metodología empleada para formular un método de trabajo orientado a la evaluación final del Plan Costa Araucanía combinó, desde enero de 2025, una exhaustiva revisión documental de antecedentes; presentaciones en línea del equipo evaluador ante el Gobierno Regional de La Araucanía y sus equipos profesionales; veintiséis reuniones de trabajo del equipo evaluador de la Facultad de Gobierno, en sesiones virtuales y presenciales; y ocho reuniones bilaterales entre la coordinación del proyecto y la entidad mandante, de las cuales dos fueron presenciales. Desde una perspectiva sustantiva, el informe reconoce la diversidad de formas de evaluación de iniciativas públicas, así como las diferentes experiencias y aproximaciones existentes en el país, destacando el rol del Sistema Nacional de Inversiones y la Dirección de Presupuestos, entre otras entidades técnicas y sectoriales. Por ello, la propuesta metodológica es integral y flexible, considerando el entorno y los distintos componentes que una evaluación incorpora.

El documento también señala que el contexto de formulación del Plan corresponde a un diseño institucional distinto al actual, donde la región es liderada por el Gobernador Regional electo, reemplazando la figura del Intendente en un sistema con competencias y responsabilidades diferentes.

En el desarrollo del informe se presenta el enfoque de trabajo adoptado para la visita al Gobierno Regional. La agenda territorial del equipo evaluador fue coordinada entre el Gobierno Regional y la SUBDERE, y se estructuró conforme a los requerimientos de información definidos para la evaluación. Las instancias presenciales contemplaron dimensiones de análisis y preguntas transversales, junto con áreas de indagación específicas orientadas a examinar las particularidades del Plan Costa Araucanía y su cartera de iniciativas. El informe incorpora un análisis cuantitativo en dos categorías: "Avance financiero" (desempeño económico del Plan) y "Avance técnico" (nivel de avance físico o material de las iniciativas). También se presenta el estado de ejecución de iniciativas desarrolladas y finalizadas por cada eje.

Finalmente, en el cierre del informe se consolida el esfuerzo de meses de trabajo incorporando dos elementos analíticos adicionales: los resultados de técnicas de recolección de datos cualitativos empleadas y la opinión experta de los equipos evaluadores, sintetizada en un análisis integrado.

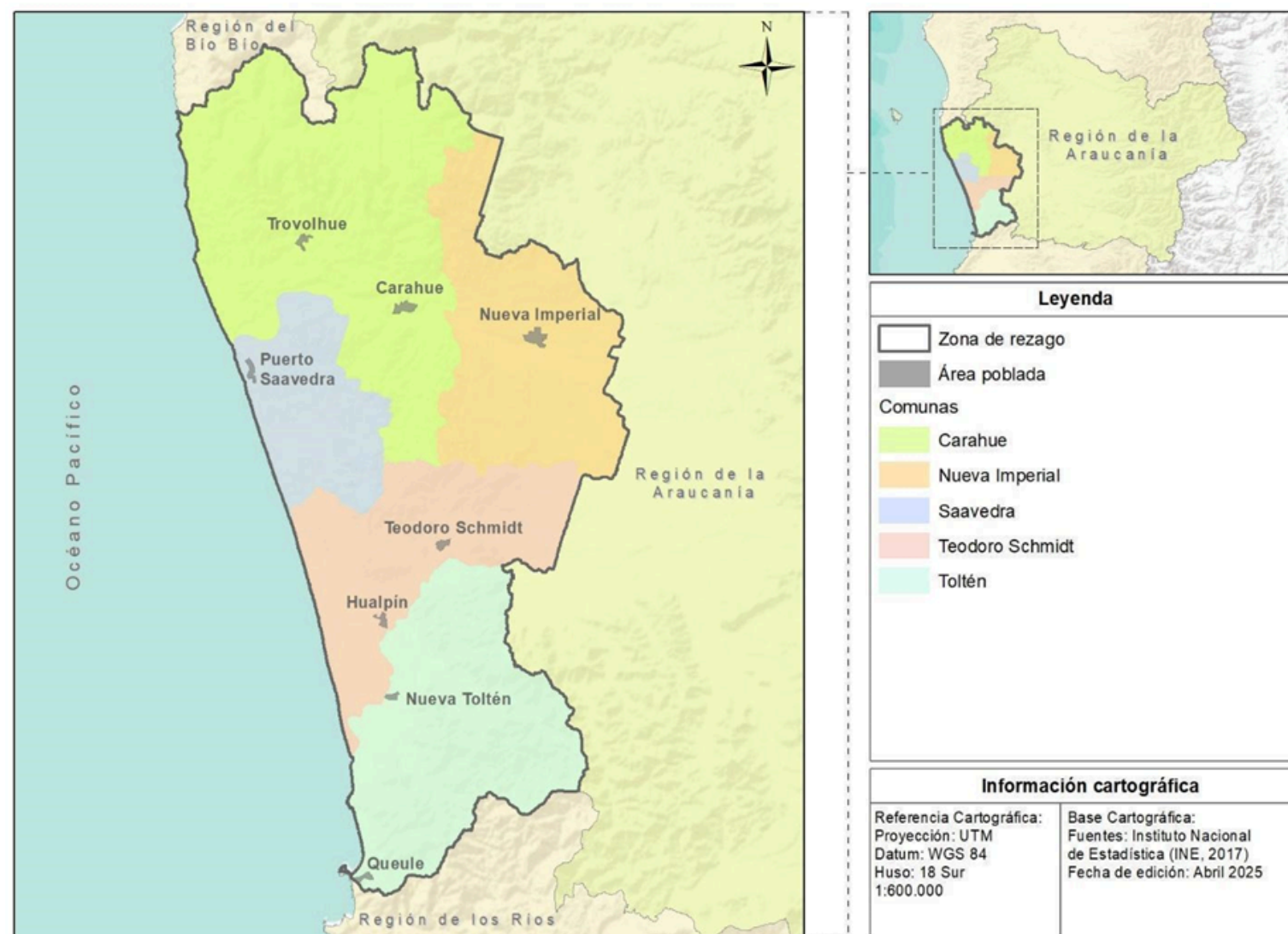
De este modo, el texto termina por incluir en su análisis revisiones documentales, análisis de brechas, diseño y aplicación de cuestionarios, procesamiento de información, coordinación con instituciones subnacionales, servicios públicos, actores territoriales y de la sociedad civil.

Todos los insumos empleados quedan a disposición en los respectivos anexos y solicitudes de información dirigidas a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

## 2. MARCO GENERAL PARA LA REALIZACIÓN DEL PROCESO DE EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DE ZONAS REZAGADAS EN MATERIA SOCIAL DE LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA

### 2.1 Antecedentes y contexto de la Región de La Araucanía: plan Costa Araucanía (Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt, Toltén)

Ilustración 1. Territorio Costa Araucanía



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2017).

El territorio Costa Araucanía reúne cinco comunas de la Región de La Araucanía: Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén (Ilustración 1), que pertenecen a la Provincia de Cautín. Estas cinco comunas están en territorio costero, colindando en el Norte con la Región del Biobío y en el Sur con la Región de Los Ríos. Las municipalidades de estas comunas constituyen la Asociación de Municipios de Costa Araucanía (AMCA), cuyo objetivo declarado es “crear un territorio con identidad local, con todas sus necesidades básicas resueltas, que crece y se desarrolla de manera sustentable, reconocido por su gestión territorial asociativa y fraterna basada en valores y discurso común” (Asociación de Municipios Costa Araucanía, s.f.). Cumpliendo con ese propósito, la Asociación impulsó la declaración de este territorio como Zona de Rezago atendiendo a la situación de desigualdad que le aquejaba, en comparación con el resto de la Región de La Araucanía.

El Decreto N°1116 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, promulgado el día 22 de mayo del año 2014 establece el Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados. El Decreto define como Territorios Rezagados “aquellos que presentan una situación de atraso y brechas importantes en su nivel de desarrollo y bienestar respecto al promedio del resto del país. Para efectos de lo anterior, se considerarán como ámbitos de desarrollo y bienestar variables sociales, económicas, de competitividad territorial y de calidad de vida” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014).

Los primeros territorios en que se aplicó el Plan fueron comunas de la Región de Coquimbo, la Región del Maule y la Región del Biobío. Luego, el año 2015 el Decreto N°1929 permitió incorporar territorios de la Región de Los Lagos y de la Región de Los Ríos, y el Decreto N°1490 del año 2016 permitió que el territorio Costa Araucanía, de la Región de La Araucanía, sea beneficiario del Programa Piloto a contar del año 2017 (Echeverría, 2022).

El “Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados para el Territorio Costa Araucanía”, fue aprobado mediante el Acuerdo N°524 de la Sesión Extraordinaria N°004 del 03 de septiembre de 2018, por el Consejo Regional de la Araucanía. En el documento del Plan de Desarrollo se especifica que “este Plan tiene un carácter orientador de las inversiones, no obstante, ello, un importante rol lo tiene la alianza público-privada que se gesta como gobernanza del Plan que actuando articulada y consensuadamente pueden modificar las brechas que condicionan el desarrollo de los habitantes de las comunas de Costa Araucanía”.

El Plan se estructura en tres ejes estratégicos: Desarrollo económico sustentable, infraestructura habilitante para el desarrollo económico y social y capital humano y social. Estos ejes son transversales a las 3 principales actividades del territorio: turismo, agroproductivo, y pesca y acuicultura.

## **2.1.1 Caracterización socioeconómica del territorio y rezago.**

### **2.1.1.1 Demografía**

Los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2017 indican que la Región de La Araucanía contaba con una población de 957.224 habitantes, de los cuales 465.131 eran hombres y 492.093 mujeres. Esta relación se refleja en un índice de masculinidad de 94,5 hombre por cada 100 mujeres, indicador inferior al nivel nacional que alcanza a 95,9 hombres por cada 100 mujeres. Esta población reside principalmente en áreas calificadas como urbanas (70,9%), en tanto sólo el 29,1% de ella se encuentra en asentamientos de carácter rural . Esta proporción es menor al indicador nacional, en cuyo caso la población urbana alcanza a un 87,8%. La Región de La Araucanía tiene el segundo mayor porcentaje de población rural en Chile, superada sólo por la Región de Ñuble en la que el 31% de su población es calificada como rural.

---

[1] En Chile es calificado como urbano un “asentamiento humano con continuidad y concentración de construcciones en un amanzamiento regular con población mayor a 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000 habitantes, donde menos del 50% de la población que declara haber trabajado se dedica a actividades primarias” (INE, 2019).

Por su parte el territorio Costa Araucanía reunía, al año 2017, un total de 94.260 habitantes, es decir el 9,85% de la población regional. La Tabla 1 da cuenta de la distribución de esta población en las cinco comunas que configuran este territorio. Como se puede apreciar, la ruralidad en este territorio es bastante superior al nivel regional, alcanzando valores cercanos al 40% en tres de las comunas, en tanto los dos restantes superan el 50% de la población residiendo en localidades rurales.

Tabla 1. Características de la población de las comunas del territorio Costa Araucanía. Año 2017.

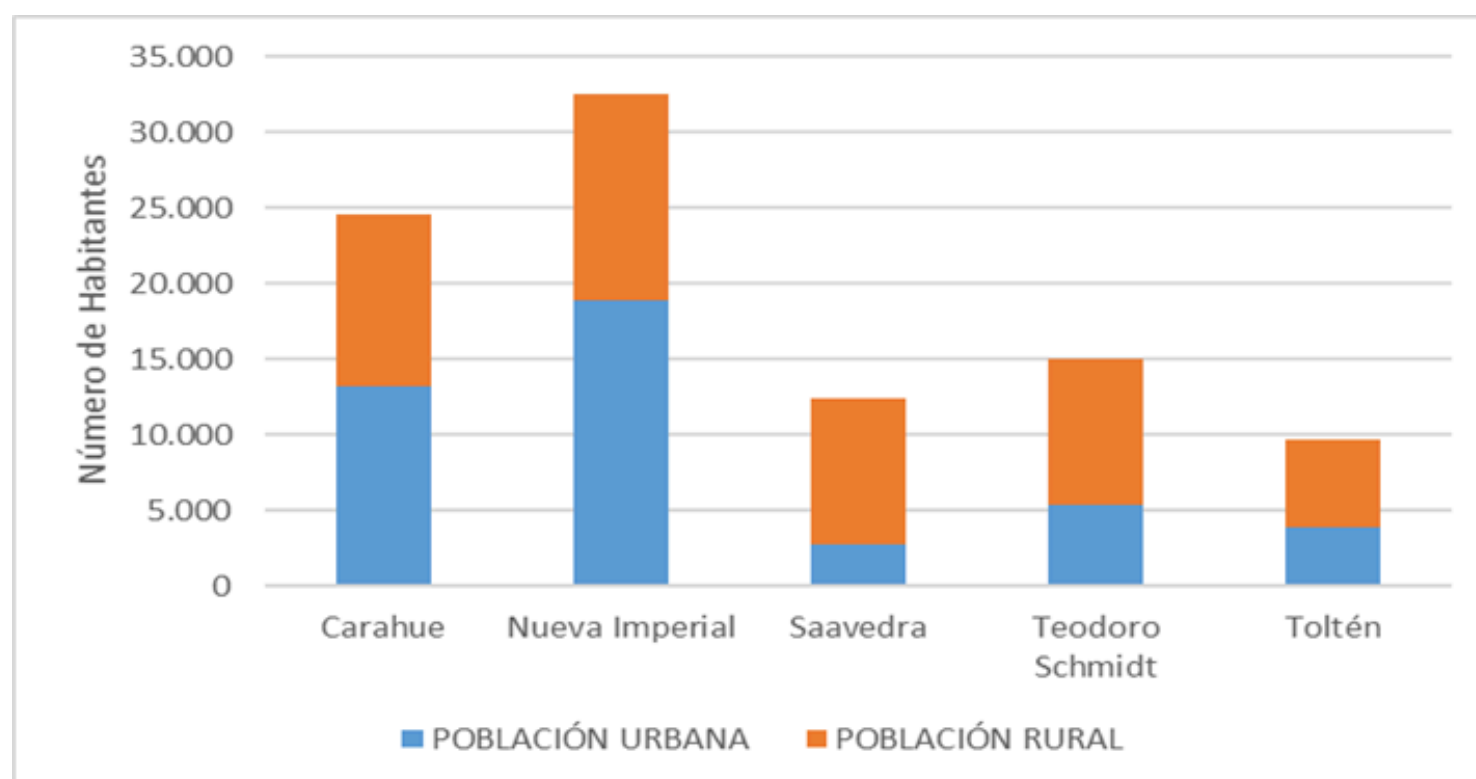
Comuna	Población total	Población urbana	Población rural	Hombres	Mujeres
Carahue	24.533	13.253	11.280	12.202	12.331
Nueva Imperial	32.510	18.881	13.629	15.870	16.640
Saavedra	12.450	2.729	9.721	6.129	6.321
Teodoro Schmidt	15.045	5.403	9.642	7.526	7.519
Toltén	9.722	3.868	5.854	4.883	4.839

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2017).

Respecto a la proporción entre hombres y mujeres, el índice de masculinidad de las cinco comunas es cercano a 1, es decir se registra una casi paridad hombres/mujeres.

El Gráfico 1 permite apreciar mejor las cifras de la Tabla 1. En él se observa las diferencias en el total de habitantes en cada comuna, juntamente con las diferencias en la proporción de población urbana y rural. Las comunas de menor población (Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén) son, a la vez, las que registran una mayor proporción de población rural.

Gráfico 1. Distribución de población urbana y rural por comuna. Año 2017. Territorio Costa Araucanía.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2017).

Otro rasgo importante de la estructura demográfica de este territorio lo constituye la distribución de la población por grandes grupos de edad (Tabla 2). Según estos datos, las cinco comunas en análisis superan el nivel regional de población mayor de 65 años que es de 12,6%. A la par de esto, el indicador de población infanto-juvenil (menor a 15 años) también es levemente superior al nivel regional.

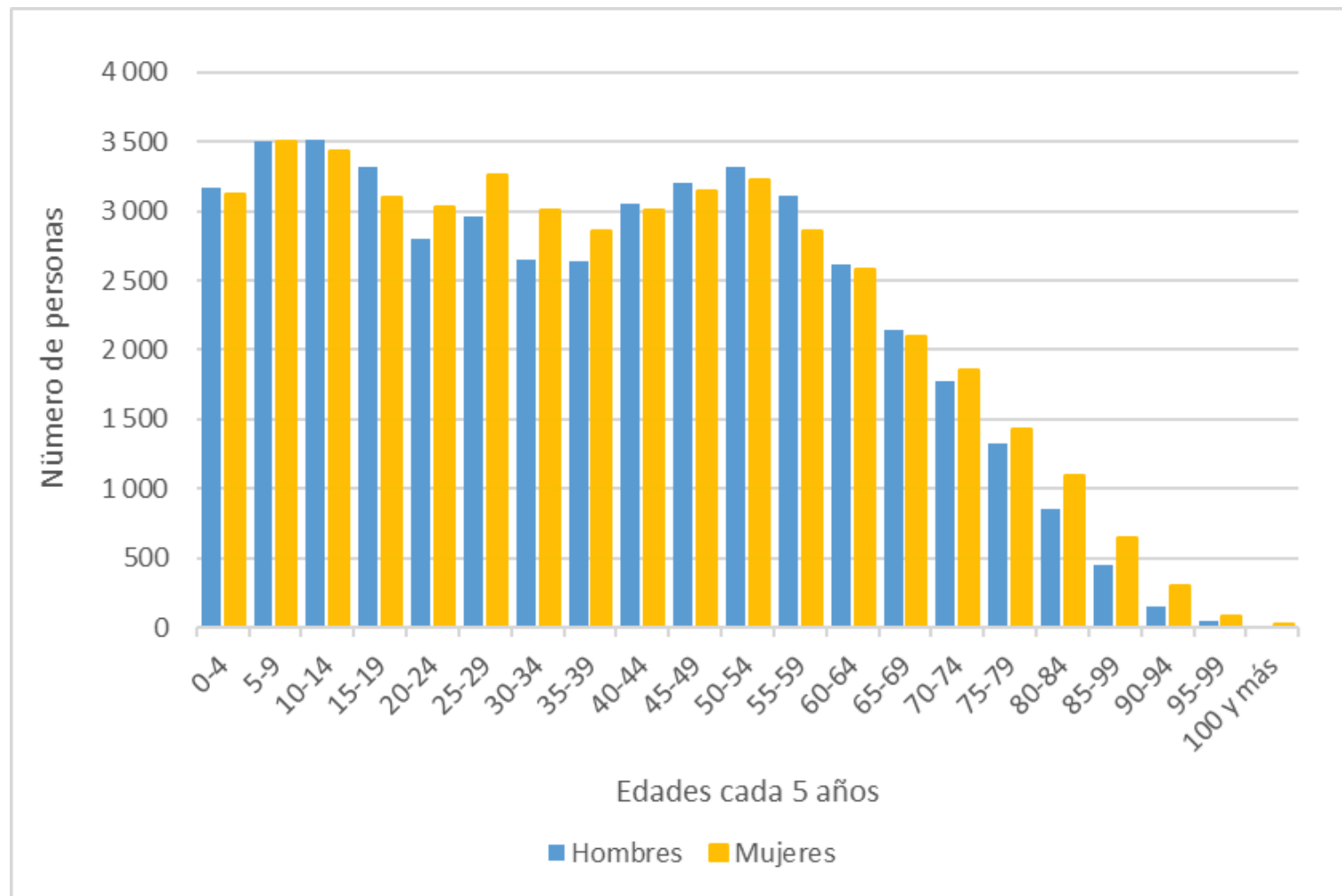
Tabla 2. Estructura de edad de la población. % por grandes grupos. Año 2017. Territorio Costa Araucanía.

Comuna	0 - 14 Años (%)	15 - 64 Años (%)	Mas De 65 Años (%)
Carahue	22,1	63,2	14,7
Nueva Imperial	21,7	64,1	14,2
Saavedra	21,7	61,9	16,4
Teodoro Schmidt	20,3	63,0	16,7
Toltén	20,3	63,9	15,8

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2017).

A un nivel de mayor detalle, el Gráfico 2 presenta la distribución por sexo y edad de la población agrupada en rangos de cinco años. Este gráfico permite apreciar una disminución relativa de la población en los rangos de edad desde los 20 a los 40 años, especialmente en el caso de los hombres.

Gráfico 2. Distribución según sexo y edad de la población. Año 2017. Territorio Costa Araucanía.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2017).

Los datos demográficos analizados a escala comunal para el territorio Costa Araucanía muestran un comportamiento similar al observado en el Gráfico 2. Los antecedentes indican que este patrón se presenta con mayor intensidad en las comunas de Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén, y de manera menos pronunciada en Carahue y Nueva Imperial. En términos generales, se observa una disminución relativa de la población en los tramos de edad entre 20 y 40 o 45 años, especialmente en la población masculina. Este comportamiento podría estar asociado a procesos migratorios. En este contexto, resulta relevante que se trata de población en edad de trabajar, lo que podría incidir en una reducción de la fuerza de trabajo disponible, tanto masculina como femenina, en estas comunas. La información de la distribución por sexo y edad de la población sugiere un proceso de envejecimiento con un ritmo superior al de la región en su conjunto. Esto se ve reflejado en que la edad promedio regional es de 36,2 años, en tanto en Costa Araucanía la edad promedio llega a los 38,2 años, con un máximo valor en Teodoro Schmidt de 39,4 años. La Tabla 3 presenta los valores de la tasa de envejecimiento de la población de las comunas de la región. El promedio regional es de 14,1 pudiéndose apreciar que las cinco comunas de Costa Araucanía se encuentran sobre ese valor, siendo las comunas de Teodoro Schmidt, Saavedra y Toltén las que presentan los mayores valores en este territorio.

Tabla 3. Tasa de envejecimiento de la población de las comunas de la Región de La Araucanía

Comuna	Tasa de envejecimiento	Comuna	Tasa de envejecimiento
MELIPEUCO	17,51	NUEVA IMPERIAL	14,16
CUNCO	17,43	FREIRE	14,11
GORBEA	16,77	VICTORIA	13,93
TEODORO SCHMIDT	16,70	ERCILLA	13,86
SAAVEDRA	16,39	PERQUENCO	13,28
CURACAUTÍN	16,11	ANGOL	12,79
TOLTÉN	15,77	CURARREHUE	12,65
TRAIGUÉN	15,50	LONQUIMAY	12,50
LOS SAUCES	15,33	RENAICO	12,25
PITRUFQUÉN	14,97	COLLIPULLI	12,20
LONCOCHE	14,86	VILLARRICA	12,13
PURÉN	14,79	LAUTARO	11,72
LUMACO	14,72	VILCÚN	11,46
CARAHUE	14,68	PUCÓN	10,89
GALVARINO	14,50	TEMUCO	10,81
CHOLCHOL	14,18	PADRE LAS CASAS	9,71

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2017).

La Tabla 4, por su parte, presenta los valores de las tasas de natalidad y mortalidad para las comunas de Costa Araucanía, comparándolas con los indicadores de escala regional y nacional. Como se aprecia en la tabla, todas las comunas están por debajo de los valores promedio regional en natalidad y por encima en el caso del indicador de mortalidad. Este comportamiento es una manifestación de la condición de envejecimiento que se registra en el territorio en estudio.

Tabla 4. Tasas de natalidad y mortalidad. Año 2017. Territorio Costa Araucanía.

Unidad Territorial	Tasa de natalidad (x1.000)	Tasa de mortalidad (x1000)
Carahue	11,4	7,9
Nueva Imperial	9,7	7,9
Saavedra	11,5	8,9
Teodoro Schmidt	8,1	7,9
Toltén	9,0	7,0
REGIÓN	12,1	6,7
PAÍS	11,9	5,8

Fuente: Elaboración propia con información del Departamento de Estadísticas e Información de Salud (s.f).

De manera general se puede caracterizar Costa Araucanía, desde el punto de vista de su estructura demográfica, como un territorio predominantemente rural, con paridad de sexos y población con un ritmo de envejecimiento superior al promedio regional, que ya es superior al nacional.

Otro antecedente relevante para los efectos de caracterizar este territorio se refiere a la presencia de pueblos originarios. A nivel nacional la población de pueblos originarios alcanza a un 13% del total, en tanto para la región de La Araucanía, este valor se eleva al 34%. Costa Araucanía por su parte presenta, en promedio, un 56% de población originaria, con un máximo en la comuna de Nueva Imperial que llega al 81%. Al igual como sucede a nivel regional, la mayoría de la población que declara pertenecer a un pueblo originario se reconoce como mapuche (entre 98 y 99%). Además, la mayor parte de esta población reside en el medio rural de estas cinco comunas, con un máximo de 84% en Saavedra y un mínimo de 61% en Nueva Imperial.

El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2018) señala que la población mapuche concentra las cifras más altas de situaciones de pobreza e indigencia de la región. El Centro de Estudios Públicos (CEP) explica esta realidad a partir de los bajos niveles de escolaridad del pueblo Mapuche, a lo que se suma las fluctuaciones en sus tasas de participación laboral y su alto nivel de informalidad en el mercado laboral, lo que se traduce en bajos niveles de ingreso. Además, se debe tener en cuenta que los Mapuche, en general, son pequeños propietarios y con una muy baja productividad predial derivada de una baja utilización de maquinaria, capital y fuerza de trabajo (Cerdeña, 2009).

Además de la estructura de la población resulta importante analizar la dinámica que se ha presentado entre los censos de población de los años 2002 y 2017. La Tabla 5 presenta los datos de crecimiento de las cinco comunas de Costa Araucanía, además de los correspondientes al Gran Temuco, a manera de comparación. Los datos presentados en la Tabla 5 dan cuenta de una disminución de la población en este territorio, con la excepción de la comuna de Nueva Imperial, la que, si bien registra un crecimiento medio anual de 0,54%, de todas maneras, está muy por debajo del crecimiento de la región en su conjunto que fue de 1,36% anual en el periodo 2002 - 2017.

Entre el año 2002 y el 2017, Costa Araucanía perdió un total de 2.184 habitantes, lo que significó una pérdida de población a un ritmo de 0,15% anual. La situación de mayor gravedad en este indicador es la que presentan las comunas de Saavedra y Toltén, con los valores más elevados de disminución de población. Ambas comunas, en conjunto, perdieron 3.078 habitantes.

Tabla 5. Crecimiento demográfico entre los años 2002 y 2017. Territorio Costa Araucanía.

Comunas	Población Censo 2002	Población Censo 2017	% Crecimiento Intercensal	Tasa Media Anual De Crecimiento
Gran Temuco	305.420	358.541	17,39%	1,08
Carahue	25.696	24.533	-4,53%	-0,31
Nueva Imperial	29.994	32.510	8,39%	0,54
Saavedra	14.034	12.450	-11,29%	-0,80
Teodoro Schmidt	15.504	15.045	-2,96%	-0,20
Toltén	11.216	9.722	-13,32%	-0,95
Costa Araucanía	96.444	94.260	-2,26%	-0,15

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Censos de Población y Vivienda

Estos cambios reflejan tanto la dinámica de natalidad y mortalidad (crecimiento vegetativo), como los efectos de los movimientos migratorios intra y extra regionales. La Región de La Araucanía registra un movimiento de inmigrantes provenientes de otras regiones del país de 65.726 personas. Por otra parte, se registra un total de 51.243 personas que se movieron entre comunas de la misma región de La Araucanía.

El territorio Costa Araucanía presenta un movimiento bastante menor en este aspecto ya que las cinco comunas en conjunto registran un total de 5.739 inmigrantes provenientes de otras regiones, en tanto los inmigrantes llegados de otras comunas de la región alcanzan a las 3.589 personas (8,7% y 7,0% respectivamente de los movimientos regionales). La Tabla 6 presenta los datos de la migración intra regional para Costa Araucanía, apreciándose que sólo Nueva Imperial y Teodoro Schmidt presentan saldos migratorios positivos. Las otras tres comunas registraron pérdidas de población entre el año 2012 y el 2017[1], siendo Saavedra la que registra el mayor saldo migratorio negativo superando por poco a Toltén.

[2] <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda>.

[3] La migración corresponde al cambio de residencia ocurrido en el periodo de cinco años antes de la fecha del censo.

Tabla 6. Migración intra regional en las comunas del territorio Costa Araucanía.

Comuna De Residencia Habitual	Inmigrantes	Emigrantes	Saldo De Migración	Tasa De Migración Neta (X1.000)
Carahue	2.319	2.621	-302,0	-2,8
Nueva Imperial	3.348	2.411	937,0	6,7
Saavedra	1.041	1.646	-605,0	-11,0
Teodoro Schmidt	1.667	1.589	78,0	1,2
Toltén	953	1.387	-434,0	-9,7

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2020).

Respecto al origen de los inmigrantes llegados a las comunas de Costa Araucanía, el informe de INE (2020) señala como primer lugar de origen a la Región Metropolitana (entre 30 y 45% de los inmigrantes), quedando en segundo lugar la comuna de Temuco con valores entre 11 y 17% del total. En lo que dice relación con el destino, Temuco aparece en el primer lugar, excepto en el caso de Saavedra en que ese lugar lo ocupa la Región Metropolitana. En el segundo lugar, esta situación se invierte, mientras en Saavedra esta posición la representa Temuco, en las otras comunas, es ocupada por la Región Metropolitana.

La misma condición de saldos migratorios positivos que muestran las comunas de Saavedra y Teodoro Schmidt respecto a la migración intra regional se observa (Tabla 7), para los movimientos migratorios entre las comunas de Costa Araucanía. Claramente Nueva Imperial aparece como la gran ganadora en este parámetro, en tanto Saavedra muestra el comportamiento más negativo.

Tabla 7. Migración entre las comunas del territorio Costa Araucanía.

Comunas	No Migrantes	Inmigrantes	Emigrantes	Saldo Migratorio
Carahue	21.347	327	385	-58
Nueva Imperial	28.361	449	184	265
Saavedra	10.682	153	328	-175
Teodoro Schmidt	13.486	266	215	51
Toltén	8.714	90	173	-83

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística. (s.f-a)

En el censo de 2017 aparecen registrados 3.645 extranjeros residentes en la Región de La Araucanía. En Costa Araucanía por su parte se registraron 146 extranjeros siendo Nueva Imperial la que presenta el mayor número (77) y Toltén el menor (4). En el caso de Nueva Imperial los principales países de origen de estos inmigrantes son Haití (28) y España (17).

### 2.1.2 Asentamientos Poblados

El territorio Costa Araucanía cuenta con una red de centros poblados compuesta por centros urbanos (Tabla 8) y un conjunto de aldeas y caseríos. Como se aprecia en la Tabla 8, sólo Carahue y Nueva Imperial califican como ciudades, en tanto los restantes centros urbanos son pueblos. En el ámbito rural destacan 4 aldeas: Nehuentue en la comuna de Carahue; Puerto Domínguez en la comuna de Saavedra; Barros Arana en la comuna de Teodoro Schmidt y Villa Los Boldos en la comuna de Toltén.

Tabla 8. Centros poblados urbanos. Territorio Costa Araucanía.

Centro Poblado	Categoría	Comuna	Población 2017
Carahue	Ciudad	Carahue	11.325
Nueva Imperial	Ciudad	Nueva Imperial	18.751
Trovolhue	Pueblo	Carahue	1.860
Puerto Saavedra	Pueblo	Saavedra	2.659
Teodoro Schmidt	Pueblo	Teodoro Schmidt	2.850
Gualpín	Pueblo	Teodoro Schmidt	2.536
Nueva Toltén	Pueblo	Toltén	2.560
Queule	Pueblo	Toltén	1.304

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2019).

En la Tabla 9 se presenta el crecimiento demográfico que han tenido los centros urbanos de Costa Araucanía en los 15 años que median entre los censos de población de 2002 y 2017. En general se puede observar que mientras las ciudades muestran una evolución positiva, los pueblos han visto disminuir su población, con excepción de Gualpín y Teodoro Schmidt (cabecera de su comuna). Con propósitos de comparación se han incluido las ciudades de Temuco y Labranza (esta última ha más que triplicado su población, probablemente como efecto del rebalse en el caso de Temuco).

---

[4] En Chile un centro urbano de más de 5.000 habitantes clasifica como ciudad, en tanto entre 2.001 y 5.000 habitantes es un pueblo. Por debajo de 2.000 habitantes los asentamientos son calificados de rurales, aldeas y caseríos. La excepción la marcan aquellos asentamientos menores a los 2.000 habitantes donde menos del 50% de la población que declara haber trabajado se dedica a actividades primarias.

Tabla 9. Crecimiento de la población en centros urbanos. Territorio Costa Araucanía.

Centro Poblado	Categoría	Tasa Media Anual De Crecimiento 2002 - 2017
Carahue	Ciudad	1,21
Nueva Imperial	Ciudad	1,51
Trovolhue	Pueblo	-0,92
Puerto Saavedra	Pueblo	-0,05
Teodoro Schmidt	Pueblo	0,23
Gualpín	Pueblo	0,33
Nueva Toltén	Pueblo	-0,36
Queule	Pueblo	-0,58
Temuco	Ciudad	0,24
Labranza	Ciudad	10,41

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2019).

### 2.1.3 Infraestructura habilitante

En lo que dice relación con la conectividad digital, la Región de La Araucanía contaba en 2017 con un total de 106.651 conexiones de internet fija, lo que corresponde a 0,33 conexiones por hogar. La Tabla 10 da cuenta de la situación que presenta la conectividad por internet fija en las comunas de Costa Araucanía.

Tabla 10. Conexiones de internet fija por hogar. Año 2019. Territorio Costa Araucanía.

Comuna	Conexiones internet fija	Número de hogares	% de hogares con internet fija
Carahue	504	7.946	6,3%
Nueva Imperial	1.036	10.442	9,9%
Saavedra	46	4.326	1,1%
Teodoro Schmidt	111	5.394	2,1%
Toltén	175	3.369	5,2%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (s.f).

Como se puede advertir, la región en su conjunto presenta valores bajos de conectividad por internet fija, situación que se agrava significativamente al revisar las cifras para las comunas de Costa Araucanía.

Un aspecto que se destaca respecto a la disponibilidad de infraestructura habilitante para el desarrollo tiene que ver con la calidad de los caminos. La Estrategia Regional de Desarrollo 2012 - 2022 (GORE, 2012), lo destacaba indicando que a escala regional el 90% de los caminos no cuentan con pavimento.

La Región de La Araucanía presenta un importante potencial de desarrollo agropecuario, pero presenta restricciones derivadas de la reducida existencia de obras de riego. La Política Regional de Recursos Hídricos (2017) registra un total de alrededor de 40 mil hectáreas regadas con técnicas tradicionales, concentradas en el sector central de la Región.

El estudio de Comisión Nacional de Riego - ANPHOS (2017) identifica al canal Imperial, como la única obra de riego existente en Costa Araucanía, el que además presenta un estado deficiente. Tampoco existen embalses en esta zona.

Por su parte el documento del Plan de Desarrollo detalla que en el territorio Costa Araucanía se riegan unas 1.496,52 has, (un 0,55% de la superficie de uso agropecuario del territorio). Los frutales y la papa con una superficie regada de 1.200 y 890 has respectivamente, son los cultivos que concentran la mayor proporción de la superficie regada en Costa Araucanía.

Respecto a infraestructura para la actividad pesquera, se cuenta con nueve caletas pesqueras habilitadas: Queule, Los Pinos, La Barra, Puerto Domínguez, Lago Budi - Nahuelhuapi, Romopulli, Boca Budi, Puerto Saavedra y Nehuentue

## **2.1.4 Capital humano y social**

### **2.1.4.1 Escolaridad**

Una aproximación a la calidad del capital humano del territorio se consigue a través de sus años de estudio formal. Si bien las capacidades y competencias de los habitantes de un territorio se nutren de diversas fuentes de conocimiento, donde el proveniente de las tradiciones y las culturas locales suele tener gran relevancia, los años de estudio proveen de un indicador de la capacidad de los habitantes para interactuar con el sistema social y económico regional y nacional. Además, la dotación de capital humano es un indicador indirecto de la capacidad de innovación y su implicancia en la productividad de un territorio.

La Tabla 11 da cuenta del promedio de años de escolaridad de la población de las comunas de Costa Araucanía. En la tabla se puede advertir que los promedios de todas las comunas están por debajo del indicador regional, el que ya es menor al nacional. En el caso de la población rural, el indicador es menor aún, siguiendo la tendencia nacional y regional. Las comunas más urbanas, como Carahue y Nueva Imperial son las que muestran la mayor diferencia entre el valor total y el del medio rural.

Tabla 11. Promedio de años de escolaridad: Total y sector rural. Territorio Costa Araucanía.

Unidad territorial	Promedio de años de escolaridad	Promedio de años de escolaridad sector rural
Carahue	7,2	6,4
Nueva Imperial	8,1	7,0
Saavedra	6,8	6,5
Teodoro Schmidt	7,1	6,7
Toltén	7,3	6,6
Región	8,6	7,1
País	9,4	7,9

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2017).

Por otra parte, a un nivel de mayor detalle de esta información, es posible advertir (Tabla 12), que la escolaridad del o la jefe/a de hogar se encuentra por encima del promedio, en todos los casos y que el promedio de escolaridad de los habitantes que pertenecen a pueblos originarios (predominantemente mapuche), es superior a la escolaridad del medio rural. La misma Tabla 12 entrega la información respecto al porcentaje de población que logra ingresar a la educación superior. En este caso, los mejores números los presenta Nueva Imperial, pero en todo caso son inferiores, al igual que las otras cuatro comunas, al indicador de nivel regional y nacional.

Tabla 12. Indicadores de capital humano. Año 2017. Territorio Costa Araucanía.

Unidad territorial	Escolaridad jefe/a de hogar	Escolaridad pueblos originarios	Ingreso a la educación superior
Carahue	7,6	7,3	12%
Nueva Imperial	8,6	7,9	18%
Saavedra	7,2	7	9%
Teodoro Schmidt	7,4	7,1	9%
Toltén	7,8	7,2	11%
Región	9,7	8,1	24%
País	10,9	9,3	31%

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2017).

Destacable es, en este ámbito, la información que se menciona en el documento del Plan de Desarrollo con relación al analfabetismo de la población. Se indica que el territorio Costa Araucanía presenta un 7,9% de población analfabeta por encima del promedio regional que llega al 3,9%.

El capital social de un territorio, por su parte, permite evaluar la disposición a la colaboración y cooperación en la búsqueda del bienestar general. En la práctica una mayor dotación de capital social facilita la acción colectiva, permitiendo una mayor facilidad en la gestación de proyectos compartidos por la comunidad territorial. Un indicador que permite aproximarse a esta característica viene dado por la cantidad de organizaciones comunitarias que existen en el territorio, toda vez que ello puede indicar la predisposición a participar de proyectos colectivos. La Tabla 13 contiene información relativa al número de organizaciones comunitarias, de diversa índole, existentes por cada 1.000 habitantes para cada comuna.

Tabla 13. Número de organizaciones comunitarias cada 1.000 habitantes por comuna. Territorio Costa Araucanía.

Comuna	Organizaciones comunitarias por cada 1.000 habitantes
Carahue	5,07
Nueva Imperial	12,2
Saavedra	49,95
Teodoro Schmidt	31,07
Toltén	58,36

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2019-a).

Dado que el indicador está medido como número por cada mil habitantes, las comunas de menor población aparecen con las mayores cifras. En este indicador incide fuertemente la existencia de un gran número de comunidades indígenas, que según señala el propio documento del Plan de Desarrollo alcanza a 491, constituyendo el 22,8% del total regional. A ellas se suman las más de 1.600 organizaciones territoriales y funcionales existentes en las comunas de Costa Araucanía.

### 2.1.5 Condiciones de vida y entorno

La Región de La Araucanía tiene un total de 381.151 viviendas, según el censo del año 2017, de ellas 38.009 (casi el 10% del total regional), se encuentran en el territorio Costa Araucanía (Tabla 14). Lo mismo ocurre con la cantidad de hogares presentes en este territorio. La jefatura del hogar recae en las mujeres en una proporción que varía entre 34 y 41% de los casos, valores muy cercanos a la media regional (40%), pero ligeramente por debajo del indicador nacional (42%).

Tabla 14. Total de viviendas y hogares. Territorio Costa Araucanía.

	Población total	Total viviendas	Cantidad de hogares	% hogares con jefa de hogar
Carahue	24.533	9.598	7.946	38%
Nueva Imperial	32.510	12.130	10.442	41%
Saavedra	12.450	5.686	4.326	38%
Teodoro Schmidt	15.045	6.442	5.394	34%
Toltén	9.722	4.153	3.369	36%
<b>REGIÓN</b>	<b>957.224</b>	<b>381.151</b>	<b>317.525</b>	<b>40%</b>
<b>PAÍS</b>	<b>15.574.003</b>	<b>6.499.355</b>	<b>5.651.637</b>	<b>42%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2017).

La Tabla 15 por su parte, presenta un conjunto de indicadores que permiten describir características que dicen más relación con la calidad de la vivienda. Así, por ejemplo, el índice de materialidad aceptable presenta valores por debajo de los valores regional y nacional, en tanto la materialidad en condición de irrecuperable presenta cifras entre dos y tres veces los valores a nivel regional y nacional. Esto está dando cuenta de un problema de calidad de las viviendas que afecta al territorio, en forma más o menos homogénea, destacando el bajo nivel de materialidad aceptable en el caso de Carahue o el alto valor de materialidad irreparable en el caso de la comuna de Teodoro Schmidt.

Las viviendas de Costa Araucanía presentan, además, problemas en lo que dice relación con la conexión a la red pública de abastecimiento de agua potable. Sólo la comuna de Nueva Imperial tiene un porcentaje de conexión cercano al indicador regional, el que está por debajo del nivel nacional. A nivel nacional el 93% de las viviendas reciben el agua potable a través de la red pública, cifra que en el caso de La Araucanía baja a un 78%. En Costa Araucanía estos valores se mueven en torno al 50%, siendo el caso más grave la comuna de Saavedra, que tiene sólo un 38% de sus viviendas conectadas a la red pública de agua.

Tabla 15. Indicadores de condición de las viviendas. Territorio Costa Araucanía.

	Hacinamiento	Conexión a red pública de agua	Índice de materialidad aceptable	Índice de materialidad irrecuperable
Carahue	8%	66%	68%	5%
Nueva Imperial	8%	75%	73%	4%
Saavedra	9%	38%	71%	6%
Teodoro Schmidt	7%	51%	73%	7%
Toltén	7%	53%	70%	6%
<b>REGIÓN</b>	<b>8%</b>	<b>78%</b>	<b>77%</b>	<b>3%</b>
<b>PAÍS</b>	<b>7%</b>	<b>93%</b>	<b>83%</b>	<b>2%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2017).

La condición de acceso al agua potable es más compleja en los sectores rurales de estas comunas. La Tabla 16 da cuenta del origen del agua que se ocupa en los hogares del medio rural de Costa Araucanía. Como se observa en los datos, sólo el 30,4% de las viviendas rurales tienen acceso a una red pública de agua potable, mientras el 20,8% obtiene el agua directamente de fuentes naturales. Es revelador también el hecho de que el 17,2% de las viviendas rurales dependa de camiones aljibes para abastecerse de agua para consumo humano. Las comunas de Carahue, Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén muestran los valores más bajos de acceso al agua por red pública, con cifras de poco más del 20%. En Carahue, por ejemplo, el 65% de las viviendas rurales satisface sus necesidades de agua a través de camiones aljibes.

Tabla 16. Origen del agua de consumo humano en viviendas del medio rural. Territorio Costa Araucanía.

Origen del Agua	Casos	%
Red pública	5.172	30,4%
Pozo o noria	5.375	31,6%
Camión aljibe	2.928	17,2%
Río, vertiente, estero, canal, lago, etc.	3.540	20,8%
<b>Total</b>	<b>17.015</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2017).

Otro indicador importante de bienestar asociado a la vivienda es el que se refiere al hacinamiento. En este ámbito, Costa Araucanía registra valores equivalentes a los de la región y del país. Esta misma correspondencia con los valores regionales se presenta en el caso de indicadores como Número de habitantes por vivienda entre (2,2 y 2,7); número de hogares por vivienda (entre 0,76 y 0,86); y número de habitantes por hogar (entre 2,79 y 3,11).

Para caracterizar la situación de bienestar asociado a las viviendas, también es interesante considerar el porcentaje de viviendas con allegamiento externo, el que se mueve entre 0,57% para la comuna de Carahue y 0,78 para el caso de la comuna de Toltén. El allegamiento externo se considera una estrategia de los hogares para solucionar el problema de acceso a la vivienda por lo que considera las viviendas en que se encuentra más de un hogar (SICVIR - INE).

## 2.1.6 Desarrollo económico sustentable

La información del Censo 2017 indica que en la Región de La Araucanía había un total de 380.813 personas con trabajo, ya sea remunerado o trabajando sin pago para un familiar. Esta cifra corresponde aproximadamente al 40% de la población regional. Por su parte en Costa Araucanía, se registraron 33.986 personas con trabajo, que corresponden al 36% de la población de las cinco comunas, es decir, una participación laboral algo menor al promedio regional.

La Tabla 17 presenta la información del número de empresas y trabajadores dependientes por rubro económico para los años 2016 y 2017. En este caso la información corresponde a la contenida en las bases de datos del Servicio de Impuestos Internos (SII).

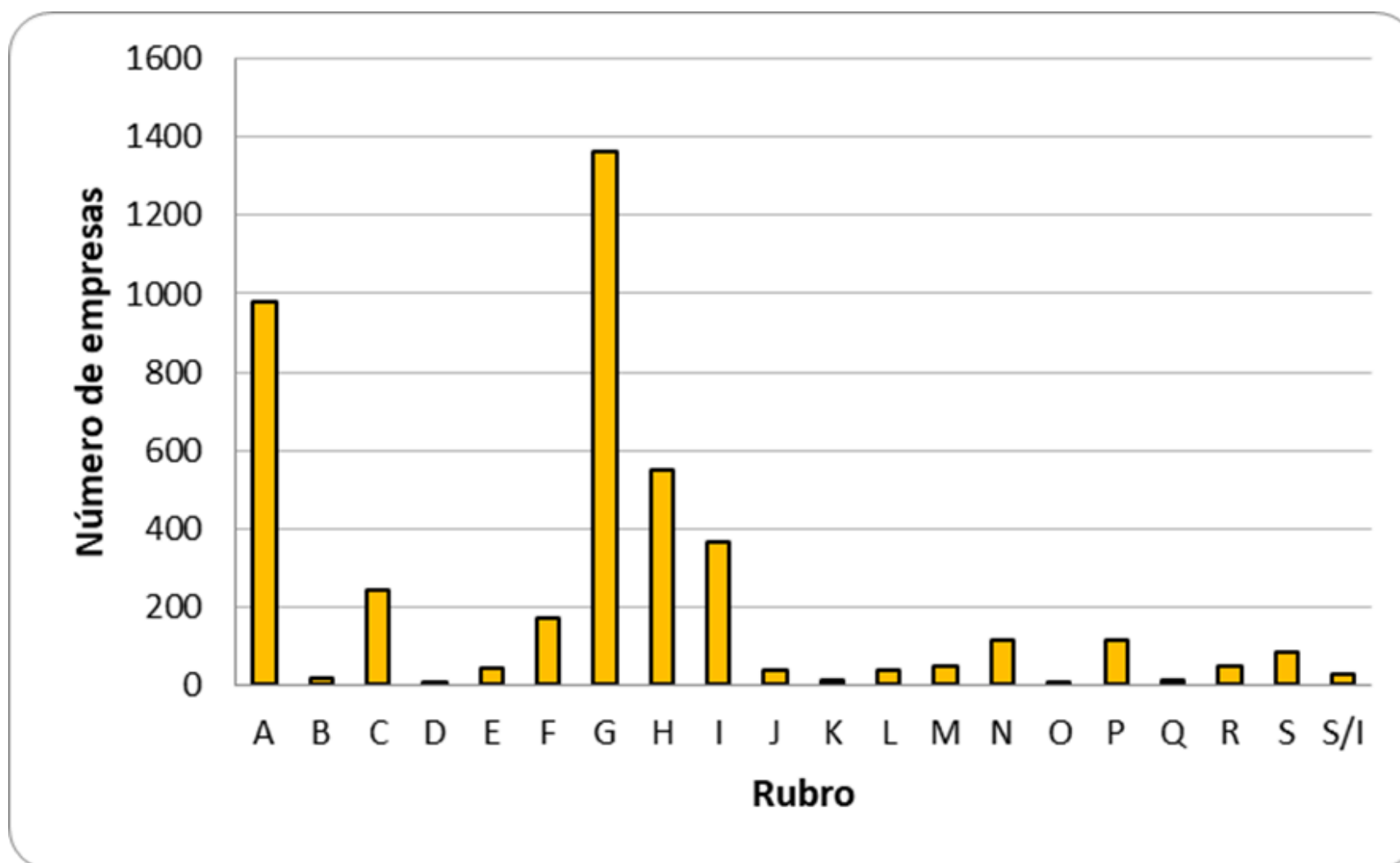
Tabla 17. Número de empresas y de trabajadores dependientes por rubro económico. Territorio Costa Araucanía.

Rubro Económico [5]	Número de empresas		Número de trabajadores dependientes	
	2.016	2.017	2.016	2.017
A	961	980	3.592	2.899
B	17	20	27	60
C	219	242	197	202
D	4	3	1	0
E	38	43	202	75
F	150	171	714	1.091
G	1.306	1.362	1.406	896
H	518	550	424	536
I	318	366	80	165
J	36	37	18	95
K	6	10	3	2
L	45	40	178	140
M	44	47	256	56
N	95	117	486	578
O	3	3	1.235	1.298
P	106	116	3.088	3.641
Q	11	13	11	5
R	51	49	8	13
S	67	82	51	68
S/I	28	26	50	57

Gráfico 3. Número de empresas según rubro económico. Año 2017. Territorio Costa Araucanía.

[5]Rubro económico: A - Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; B - Explotación de minas y canteras; C - Industria manufacturera; D - Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; E - Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación; F - Construcción; G - Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; H - Transporte y almacenamiento; I - Actividades de alojamiento y de servicio de comidas; J - Información y comunicaciones; K - Actividades financieras y de seguros; L - Actividades inmobiliarias; M - Actividades profesionales, científicas y técnicas; N - Actividades de servicios administrativos y de apoyo; O - Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; P - Enseñanza; Q - Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social; R - Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas; S - Otras actividades de servicios; S/I Sin información

Gráfico 3. Número de empresas según rubro económico. Año 2017. Territorio Costa Araucanía.

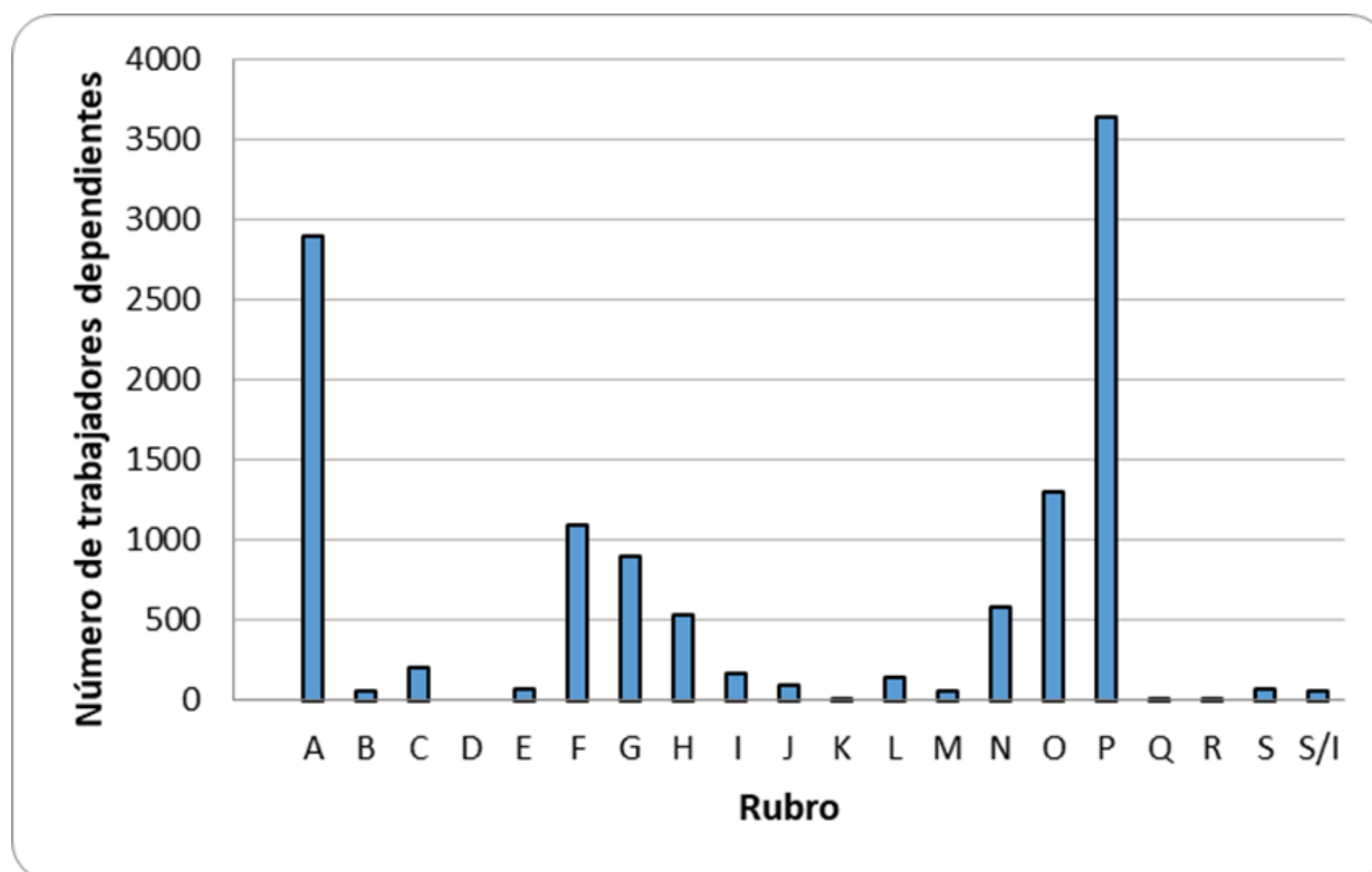


Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio de Impuestos Internos (s/f).

En el Gráfico 3 se aprecia que el rubro G - Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas, es el que registra el mayor número de empresas, seguido por el rubro A - Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Es importante tener en cuenta que la comuna de Toltén es la que concentra la mayor cantidad de empresas relacionadas con la pesca.

En cuanto al número de trabajadores (Gráfico 4), destaca el rubro O - Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria, que, con pocas empresas registradas, es uno de los principales empleadores de Costa Araucanía. El principal rubro en cuanto a empleo de trabajadores es el P - Enseñanza, muy cercano al rubro A - Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Destacan también, en cuanto al número de trabajadores, los rubros G - Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; y F - Construcción. Si bien el territorio se identifica con la producción silvo agropecuaria, la población que trabaja en este rubro ha mostrado un descenso en el número de trabajadores, aunque no en el de empresas.

Gráfico 4. Número de trabajadores dependientes informados según rubro económico 2017. Territorio Costa Araucanía.



Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio de Impuestos Internos (s/f).

Del total de empresas existentes en Costa Araucanía, el 74% corresponde a microempresas y 12% a pequeñas empresas.

Uno de los sectores económicos destacados en el Plan de Desarrollo Costa Araucanía es el turismo, respecto del cual se espera un crecimiento y con ello un incremento del aporte de estas actividades al desarrollo local. El Plan pone énfasis en esta idea y es consistente con la propuesta de iniciativas que van en la dirección de generar condiciones que permitan su desarrollo, especialmente en lo que dice relación con la infraestructura habilitante.

El año 2017 la Región de La Araucanía registró un total de 688.320 llegadas de turistas, de los cuales 324.311 (47% del total) llegaron a Araucanía lacustre. La mayor proporción (74%) de los turistas que llegaron al conjunto de destinos de la Región de La Araucanía son chilenos. El 34% de los turistas extranjeros llegaron a la Araucanía lacustre, el 53% llegó a Temuco y sus alrededores, 8,6% a Araucanía andina y sólo el 3,6% se registró en Resto de la región (Subsecretaría de Turismo, 2018).

El destino Costa Araucanía está calificado como destino emergente, por lo que no registra estadísticas específicas para este año. Se puede asumir que Costa Araucanía forma parte del conjunto que la Encuesta Mensual de Alojamiento Turístico clasifica como "Resto región" y que en el 2017 recibió un total de 62.446 turistas. La misma encuesta registra un total de 209.089 plazas de alojamiento, de las cuales 122.237 (59%) están en Araucanía lacustre, en tanto el Resto región tiene solamente 24.219 plazas de alojamiento (Tabla 18).

Tabla 18. Caracterización del turismo en la Región de La Araucanía, por destino turístico. Año 2017.

Indicador	Araucanía Andina	Araucanía Lacustre	Temuco y alrededores	Resto región
Llegada de turistas	64.797	324.311	236.766	62.446
Pernoctaciones	134.859	883.058	374.238	95.737
Estadía media	2,08 días	2,72 días	1,58 días	1,53 días
Unidades de alojamiento	7.116	29.756	16.760	9.569
Plazas de alojamiento	24.674	122.237	37.959	24.219

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2017-a).

Respecto a la actividad pesquera, el Censo pesquero y acuícola del año 2008 - 2009, identifica a la Región de La Araucanía como una de las regiones con menos presencia de pescadores artesanales. Además, se agrega que la región cuenta con el 6,21% de las caletas existentes en el país[1]. A nivel local, la comuna de Toltén es la que concentra la mayor parte de la actividad pesquera de la Región.

La Tabla 19 presenta información del desembarque de especies marinas por Puerto Saavedra, lo que permite apreciar que los principales productos son los peces y los moluscos. La Tabla 20 por su parte refiere la información relacionada con la actividad de cultivos acuícolas. Como se puede observar la producción de la acuicultura se concentra en los peces.

Tabla 19. Desembarque total, Puerto Saavedra. Año 2018. Territorio Costa Araucanía.

Especie	Toneladas
Total algas	41
Total peces	1.623
Total moluscos	848
Total crustáceos	8
Total otras especies	0
Total general	2.520

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (2023-a).

[6][https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-pesquero-y-acuicola/publicaciones-y-anuarios/documentos/censo\\_pesquero\\_presentacion\\_resultados.pdf?sfvrsn=a80687db\\_6](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-pesquero-y-acuicola/publicaciones-y-anuarios/documentos/censo_pesquero_presentacion_resultados.pdf?sfvrsn=a80687db_6)

Tabla 20. Cosecha de centros de acuicultura. Año 2018. Territorio Costa Araucanía.

Especie	Toneladas
Total algas	3
Total peces	550
Total moluscos	124
Total crustáceos	0
Total otras especies	0
Total general	674

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (2023-b).

La actividad agrícola, ganadera y forestal es otro de los sectores priorizados en el Plan de Desarrollo. La Región de La Araucanía registró un total de 109.278 informantes en el Censo Agropecuario y Forestal del año 2007-2008, con una superficie censada de 3.874.562,72 de hectáreas, el 6,5% del total nacional. Las cinco comunas de Costa Araucanía totalizan una superficie de 535.357,5 has, correspondiente al 13,8% del total regional. La comuna de Teodoro Schmidt es la que aporta la mayor proporción de la superficie, en tanto Saavedra es la que posee la menor superficie agrícola y forestal (Tabla 21).

Tabla 21. Número de informantes y superficie agrícola - forestal. Censo 2007 - 2008. Territorio Costa Araucanía.

	Total		Menores de 5 has.		Menores de 1 ha.	
	Nº de informantes	Superficie censada	Nº de informantes	Superficie censada	Nº de informantes	Superficie censada
Carahue	5.136	180.037,00	3.047	91.361,40	2.568	90.018,50
Nueva Imperial	5.828	101.378,78	3.746	53.019,47	2.914	50.689,39
Saavedra	4.398	58.581,40	2.850	31.182,40	2.199	29.290,70
Teodoro Schmidt	4.826	106.955,52	2.995	55.159,26	2.413	53.477,76
Toltén	2.632	88.404,80	1.532	44.783,00	1.316	44.202,40
Total Región	109.278	3.874.562,72	72.061	1.981.289,01	54.639	1.937.281,36

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (s/f b).

A nivel regional el 51% de los predios informados tienen una superficie menor a 5 hectáreas y el 50% es menor a 1 hectárea, lo que es una información importante puesto que la estructura de la propiedad es uno de los factores que interviene en la productividad predial. En el caso de Costa Araucanía la proporción es la misma que en la región.

### 2.1.7 Condiciones de pobreza y vulnerabilidad

En Chile la pobreza se estima a partir de la aplicación de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) la que se lleva a cabo cada dos o tres años. La Encuesta entrega resultados de pobreza por ingresos, que mide el porcentaje de hogares que no tienen los recursos suficientes para adquirir una canasta básica de bienes y servicios; y pobreza multidimensional, que resume las condiciones en que se encuentran los hogares en cuanto a cinco dimensiones: educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, redes y cohesión social.

En la Región de La Araucanía, el año 2017, el 28,5% de los hogares presentaron pobreza multidimensional, en tanto en pobreza por ingresos se registró al 17,2% de los hogares. Como se puede observar en la Tabla 22, las comunas de Costa Araucanía presentaron, para ese año, valores por sobre el indicador regional, razón que estuvo a la base de la decisión de declararlas Zona Rezagada y con ello diseñar el correspondiente Plan de Desarrollo.

Tabla 22. Pobreza por ingresos y multidimensional. Año 2017. Territorio Costa Araucanía.

Comuna	Pobreza por ingresos 2017		Pobreza multidimensional 2017	
	Número de personas	Porcentaje de personas	Número de personas	Porcentaje de personas
Carahue	5.770	24,4%	11.678	51,4%
Nueva Imperial	6.272	19,9%	13.268	43,5%
Saavedra	4.285	35,4%	6.398	54,2%
Teodoro Schmidt	4.181	27,5%	5.185	35,8%
Toltén	3.104	35,1%	3.899	46,4%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Desarrollo Social (2018).

Por último, se presenta la Tabla 23 con los valores del promedio de pobreza para las comunas de Costa Araucanía. En este caso, el promedio regional fue de 22,9% para el año 2017.

Tabla 23. Promedio de pobreza. Año 2017. Territorio Costa Araucanía

Comuna	Porcentaje promedio de pobreza CASEN 2017
Carahue	37,89%
Nueva Imperial	31,71%
Saavedra	44,81%
Teodoro Schmidt	31,63%
Toltén	40,74%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Desarrollo Social (2018).

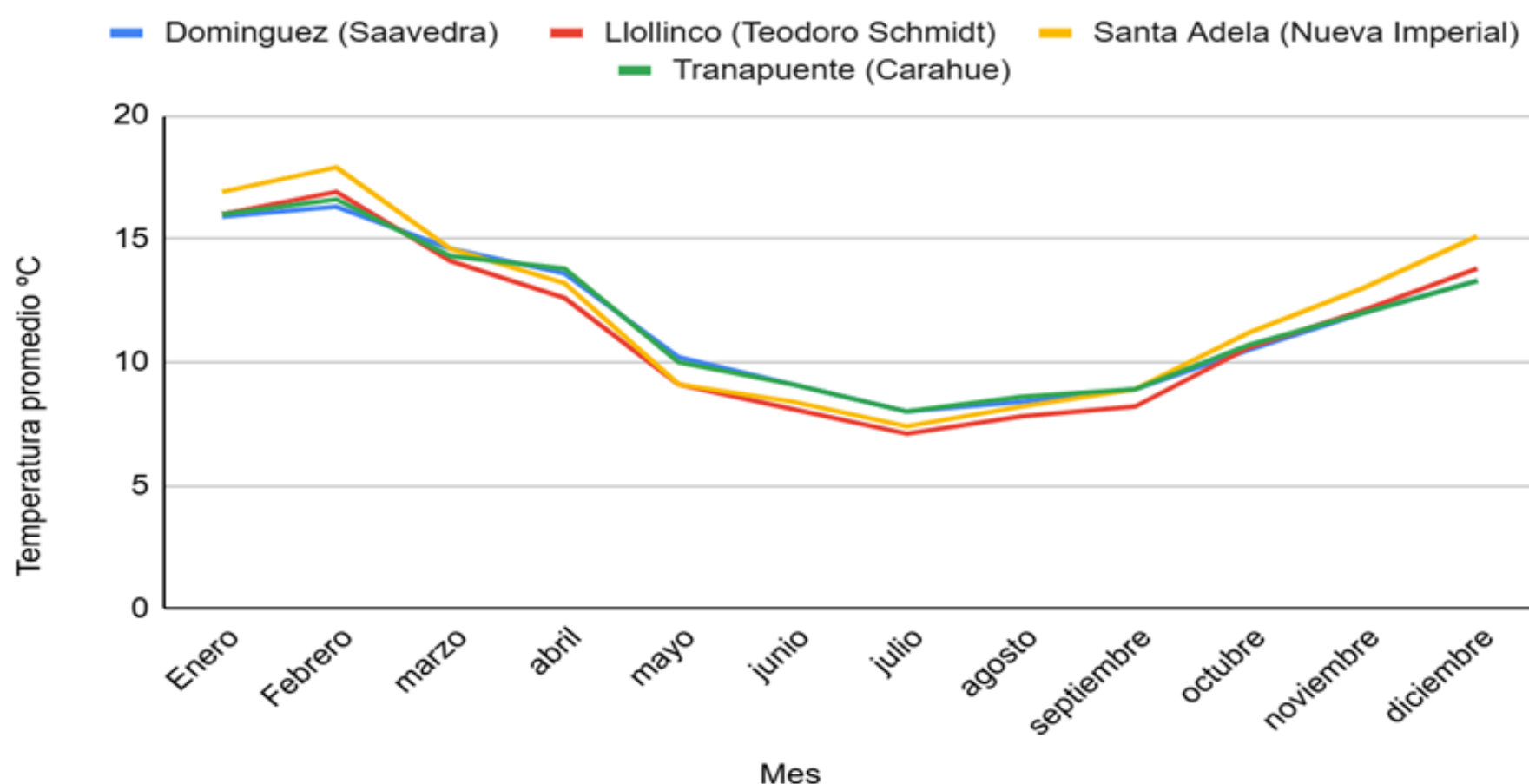
## 2.1.8 Patrimonio cultural y natural del territorio

### 2.1.8.1 Clima

El clima de la zona que comprende las comunas de Toltén, Teodoro Schmidt, Saavedra, Nueva Imperial y Carahue se caracteriza por un régimen templado húmedo con influencia oceánica y mediterránea, según la clasificación de Köppen (Cfb).

De acuerdo con los datos de la Red Agrometeorológica del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (s.f.), existen 4 estaciones con registros continuos para el año 2017, ubicadas en las comunas de Carahue, Saavedra, Nueva Imperial y Teodoro Schmidt. La zona experimenta temperaturas con promedios anuales de 11,7°C, esto debido al factor moderador de las masas de aire provenientes del océano, y por la acción moderadora de la temperatura producida por el lago Budi. Al interior, como es el caso de la comuna de Nueva Imperial, se registran promedios más altos en verano (16,3°C) y los más bajos en invierno (6,9°C), existiendo una mayor amplitud térmica, diaria y estacional (Instituto de Investigaciones Agropecuarias (s.f.) (Gráfico 5).

Gráfico 5. Temperatura promedio del aire por mes (°C). Año 2017. Territorio Costa Araucanía.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Red Agrometeorológica del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (s.f.).

Luebert y Pliscoff (2014), proponen una clasificación de los pisos vegetacionales más detallada que las anteriormente conocidas, empleando los mismos parámetros, pero con información reciente y valiéndose de los sistemas de información geográfica. Según esta clasificación, la zona presenta solo una formación, Bosque caducifolio, y siete ecosistemas terrestres asociados de forma directa con los pisos vegetacionales, Bosque caducifolio mediterráneo interior de *Nothofagus obliqua* - *Cryptocarya alba*, Bosque caducifolio mediterráneo de *Nothofagus obliqua* - *Persea lingue*, Bosque caducifolio templado de *Nothofagus obliqua* - *Laurelia sempervirens*, Bosque mixto mediterráneo-templado costero de *Nothofagus dombeyi* - *Nothofagus obliqua*, Bosque caducifolio templado costero de *Nothofagus alpina* - *Persea lingue*, Bosque caducifolio templado costero de *Nothofagus alpina* - *Persea lingue*, Bosque laurifolio templado interior de *Nothofagus dombeyi* - *Eucryphia cordifolia*.

El territorio costero de la Región de La Araucanía es reconocido por la existencia de una red de cuencas costeras, que dan origen a los humedales de Moncul, del Lago Budi, y del río Queule, estos tres ecosistemas se intercalan con la desembocadura de los ríos Imperial y Toltén, conformando un continuo de hábitats acuáticos fundamental para la nidificación, reproducción, alimentación y descanso de más de 120 especies de avifauna entre residentes y migratorias, además de ser el hábitat: de coipos, rana grande chilena, huillines, huiñas, pudúes, entre otras especies amenazadas de la región (Ministerio del Medio Ambiente, s.f.-g).

#### 2.1.8.1.1 Gestión de la Biodiversidad

En la zona no existen Áreas protegidas, es decir no cuenta con reservas, ni parques, ni monumentos naturales, mucho menos marinos, sin embargo, existen otras categorías de conservación, las cuales abarcan en total 9.636,9 ha (Tabla 24):

Tabla 24. Categorías de Conservación

Categoría	Designación	Superficie calculada (ha)
Bien Nacional Protegido (BNP)	Villa Las Araucaria	11,9
Sitio Ramsar	Humedales de Monkul	1.380,2
Sitio Prioritario (Estrategia Regional de Biodiversidad)	Área Lafkenche	1.777,1
Sitio Prioritario (Estrategia Regional de Biodiversidad)	Humedales de Moncul	3.317,4
Sitio Prioritario (Estrategia Regional de Biodiversidad)	Villa Las Araucarias	11,9
Sitio Prioritario (Ley 19.300 art. 11, letra d)	Lago Budi	7.917,8
Sitio Prioritario (Estrategia Regional de Biodiversidad)	Humedales de Queule	9.636,9
Conservación Privada y Comunitaria	AAVC Villa Las Araucarias	1.936,6
Total		25.989,8

Fuente: Elaboración propia con datos del Catastro de Usos de la Tierra y Recursos Vegetacionales (Ministerio del Medio Ambiente, s.f.-f)

### 2.1.8.2 Geología y Geomorfología

La zona se caracteriza por una compleja historia geológica que se evidencia en la coexistencia de diversas formaciones sedimentarias y metamórficas. Se encuentran secuencias del Cuaternario, correspondientes al Pleistoceno y Holoceno, que incluyen depósitos aluviales, coluviales, de remoción en masa y, en algunos casos, fluviales, deltaicos, litorales o estuarinos. Estas secuencias se manifiestan en formaciones que registran depósitos de gravas, arenas y limos, tanto en ambientes interiores como costeros y de desembocadura de ríos (Servicio Nacional de Geología y Minería, 2003).

En conjunto, la región presenta un mosaico geológico en el que conviven depósitos recientes del Cuaternario, rocas metamórficas con orígenes que se remontan al Paleozoico-Triásico, y secuencias marinas del Paleógeno, lo que revela una evolución dinámica marcada por procesos sedimentarios, tectónicos y metamórficos a lo largo de millones de años (Servicio Nacional de Geología y Minería, 2003). En cuanto a la geomorfología, la zona se caracteriza por la integración de diversas unidades que configuran un paisaje costero-intermedio en constante evolución, donde la acción del mar y la dinámica fluvial se combinan con procesos tectónicos y deposicionales. A lo largo del litoral se extiende una amplia franja mayoritariamente arenosa, interrumpida en algunos sectores por acantilados y terrazas de abrasión, que han sido moldeadas por la acción persistente de las mareas, el oleaje y episodios sísmicos, como el registrado en 1960, el cual provocó el hundimiento de parte de la plataforma y la formación de dunas y barras arenosas.

Hacia el interior, se encuentra una depresión central desplazada hacia el Oeste, la cual se confunde con el litoral por efecto de un antiguo relieve montañoso costero, el que actualmente está reducido a suaves colinas producto de la erosión y su exposición al mar (Peña-Cortés et al., 2014). La depresión se manifiesta en amplias llanuras fluvio-marinas y planicies onduladas. En este entorno, las cuencas de los ríos juegan un papel determinante. Los cursos fluviales, como los de los ríos Toltén, Queule, Budi e Imperial, han esculpido valles y cuencas que se integran a la red de drenaje de la Región de La Araucanía. Estos ríos, al desembocar, forman ambientes estuariales y meandros, generando pequeñas cuencas de escurrimiento que desembocan en la costa y, en algunos casos, han originado vegas inundadas y plataformas de deposición.

En contraste, la zona también integra una cordillera costera de relieve antiguo, hoy reducido a suaves colinas y cordones montañosos desgastados que se orientan en diversas direcciones. Este sector actúa como límite natural del litoral y se fusiona gradualmente con la depresión intermedia, generando un sistema de transición en el que la influencia de los ríos se hace notar a través de valles que se abren en las zonas de menor altitud.

En el norte de la región y hasta el río Imperial se presenta la Cordillera de Nahuelbuta, la que presenta una altura promedio de 1.000 msnm. Dicho cordón montañoso reaparece al sur del río Toltén con el nombre de cordillera de Mahuidanche, alcanzando una altura promedio cercana a los 500 msnm. Esta cadena montañosa que forma parte de la Cordillera de la Costa termina al norte del río Valdivia (Gobierno Regional de la Araucanía, 2019).

### **2.1.8.3 Suelos y Usos de la Tierra**

#### **2.1.8.3.1 Capacidad de uso**

La Capacidad de Uso de los suelos (CUS) utilizada por el Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN) del Ministerio de Agricultura, es una clasificación técnica interpretativa del suelo, basada en los efectos combinados del clima y las características permanentes del suelo. Su objetivo es clasificar los suelos para determinar su uso y señalar su relativa adaptabilidad a ciertos cultivos propios de una zona, como también indicar las dificultades y riesgos que se pueden presentar al usarlos. Las clases convencionales para definir la CUS se designan con números romanos del I al VIII, ordenadas de acuerdo con sus crecientes limitaciones y riesgos en el uso (Centro de Información de Recursos Naturales, 2013). En general se distinguen los suelos adaptados para cultivos (Clases I, II, III y IV) y los suelos de uso limitado (Clases V, VI, VII y VIII).

En la zona de rezago, y de acuerdo a la actualización realizada por el CIREN en el año 2013, solo un 23,5% de la superficie son suelos adaptados para cultivos (Clase II, Clase III, Clase IV), mientras que el 73,1% pertenece a suelos de uso limitado (Clase VI, Clase VII, Clase VIII), de esto, el 44,7% de la superficie pertenece a la clase VII, que son suelos con limitaciones muy severas que los hacen inadecuados para los cultivos, siendo el pastoreo y la explotación forestal su uso fundamental, donde Carahue aporta a esta clase un 39% y Toltén un 30,6%. La segunda clase que sigue es la clase VI, con un 21,7%, que son suelos inadecuados para cultivos y su uso está limitado a pastos y explotaciones forestales (Tabla 25).

Tabla 25. Superficie y porcentaje por clase de la Capacidad de Uso de los Suelos. Año 2013. Territorio Costa Araucanía.

Clase	Superficie total (ha)	Porcentaje de superficie
Clase I	0,00	0,0%
Clase II	18.700,30	4,7%
Clase III	36.630,40	9,2%
Clase IV	38.225,80	9,6%
Clase V	0,00	0,0%
Clase VI	86.387,10	21,7%
Clase VII	177.928,00	44,7%
Clase VIII	26.674,00	6,7%
N.C (No Clasificado)	13.390,90	3,4%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Capacidad de Uso de los Suelos (Centro de Información de Recursos Naturales, s.f).

### 2.1.8.3.2 Uso Actual

De acuerdo al Catastro Nacional de los Usos de la Tierra de la Corporación Nacional Forestal (CONAF), la zona de rezago cuenta con 396.892,30 hectáreas, donde el mayor porcentaje de superficie se concentra en el uso Bosque (Nativo, Plantaciones y Mixto), con un 49,2%, siendo Carahue la comuna que mayor superficie aporta con un 42,9%, y el uso Terrenos Agrícolas con el 37,3%, donde tres comunas están sobre el 20%, mientras que Saavedra (13,2%) y Toltén (11,2%) presentan un porcentaje menor de superficie (Tabla 26).

Del uso bosque, el 56,2% de la superficie corresponde a Plantaciones, el 37,9% a Bosque Nativo y el 5,7% a Bosque Mixto.

Tabla 26. Superficie según uso del suelo. Territorio Costa Araucanía.

Uso de la tierra	Superficie total	Porcentaje superficie total
Áreas Urbanas e Industriales	1.305,0	3,0%
Terrenos Agrícolas	147.993,8	37,3%
Praderas y Matorrales	28.588,3	7,2%
Bosques	195.397,1	49,2%
Humedales	11.639,6	2,9%
Áreas sin Vegetación	1.144,6	3,0%
Nieves y Glaciares	0,0	0,0%
Cuerpos de Agua	10.824,0	2,7%
Áreas No Reconocidas	0,0	0,0%
Superficie Total	396.892,3	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Catastro de Usos de la Tierra y Recursos Vegetacionales (Corporación, Nacional Forestal, s.f).

### 2.1.8.3.3 Erosión

La zona solo presenta un 33% de su superficie con algún grado de erosión, lo que corresponde a 129.246 hectáreas, siendo la clasificación sin erosión y erosión no aparente, las que concentran la mayor cantidad de superficie con un porcentaje de 62,1%, equivalentes a 241.220 hectáreas (Tabla 27).

Tabla 27. Superficie según erosión del suelo. Territorio Costa Araucanía.

Clasificación	Porcentaje de superficie
Sin erosión	37,8%
Erosión ligera	8,9%
Erosión moderada	11,2%
Erosión severa	9,4%
Erosión muy severa	3,7%
Erosión no aparente	24,3%
Otras categorías	4,6%

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Información de Recursos Naturales (2013).

#### **2.1.8.4 Hidrografía**

Desde el punto de vista hidrográfico, el territorio se caracteriza por la interacción de dos sistemas de drenaje principales el del río Imperial y el del río Toltén, y de manera más localizada se encuentran las cuencas de Budi y Queule, que juegan un rol fundamental en la dinámica de la zona.

El norte de la zona, que abarca las comunas de Carahue, Saavedra y Nueva Imperial, se encuentra fundamentalmente en la cuenca del río Imperial, cuya superficie es de 12.669 km<sup>2</sup> (Tapia, 2014).

En la parte alta de su cuenca se ubican las cumbres nevadas de los volcanes Tolhuaca, con 2.780 metros de altura, y Llaima, que alcanza los 3.124 metros. Este río se origina cerca de la localidad de Nueva Imperial, a partir de la confluencia de dos afluentes, el río Cautín, que proviene del oriente, y el río Cholchol, que llega desde el norte. Este sistema, con un régimen pluvial marcado y caudales que varían estacionalmente, ocurriendo los mayores aportes de agua en invierno, es esencial para el abastecimiento hídrico de la zona y en su tramo inferior, a lo largo de 30 kilómetros, es navegable para embarcaciones menores, gracias al efecto de las mareas. El caudal medio del río Imperial es de 240 m<sup>3</sup>/seg (Biblioteca del Congreso Nacional, s.f.).

En Carahue se destacan los cursos de los ríos Moncul y Damas, además las lagunas de Trovolhue y los humedales de Moncul y Cullinco, que son un atractivo natural de interés turístico para el patrimonio y economía local, constituyendo ambientes propicios para la nidificación y reproducción de aves y especies acuáticas contribuyendo al equilibrio ecológico (Centro de Información de Recursos Naturales, 2022a).

En el área intermedia de la zona de rezago, en la comuna de Saavedra y parte de Teodoro Schmidt, se encuentra el lago Budi, cuya cuenca tiene una superficie de 497,3 km<sup>2</sup> (Tapia, 2014). El lago ocupa el interfluvio entre el Imperial y el Toltén. Los afluentes que mayores aportes hacen al lago, tanto a nivel de caudal como de nutrientes, son los esteros Temo y Comué que, a su vez, presentan las mayores subcuencas asociadas (Centro de Información de Recursos Naturales, 2022b).

El lago fue generado por hundimiento tectónico, y corresponde a depresiones litorales vinculadas a la tectónica cuaternaria marina, siendo el nivel de base para aguas superficiales y subterráneas provenientes de la cordillera costera (Sandoval, 2009)

Corresponde a un lago costero con influencia de aguas marinas. El río, que lleva el mismo nombre, no es un río propiamente tal, sino un canal meándrico que une esporádicamente al lago con el Océano Pacífico, generando una influencia marina por alrededor de 4 o 5 meses (invierno y primavera). Posteriormente se cierra con la formación de una barra de arena, transformándose en un típico lago aislado del mar. Este hecho genera un sistema de aguas salobres altamente dinámico debido a la interacción entre aguas continentales y marinas, que en la última década ha perdido progresivamente su condición de salobre. El nivel de salinidad presenta variaciones estacionales, con mínimos durante invierno y verano tanto en superficie y fondo (5% y 7 %), mientras en primavera aumenta entre 10 % y 27 % (Ministerio del Medio Ambiente, s.f.-d).

El lago Budi presenta grandes extensiones de humedales con abundantes macrófitas palustres emergentes como juncales y totorales. Estas condiciones permiten albergar una importante riqueza y diversidad de fauna, particularmente de aves silvestres y peces, encontrándose especies catalogadas en peligros de extinción, vulnerables y endémicas (Ministerio del Medio Ambiente, s.f.-d).

Hacia el sur, lo que corresponde a las comunas de Teodoro Schmidt y Toltén, se entrelazan dos influencias hidrográficas, la cuenca del río Toltén y del río Queule. El río Toltén, de origen en el extremo poniente del lago Villarrica, recorre un trayecto anastomosado, dividiéndose en múltiples brazos y dejando islas entre sus cauces, antes de desembocar en el mar al norte de la punta Nilhue. La cuenca de 8.448 km<sup>2</sup> (Tapia, 2014), ha sido notablemente modificada por eventos sísmicos, como el terremoto de 1960, que alteró su curso bajo y provocó la inundación de áreas costeras. Con un caudal medio de 52 m<sup>3</sup>/seg, permite el riego de una superficie de 25.000 hectáreas. Su principal tributario es el Allipén, que tiene una longitud de 108 kilómetros y nace en la Cordillera de los Andes, recibiendo las aguas del río Colico. Su régimen de alimentación es mixto pero sus mayores caudales se presentan en invierno (Biblioteca del Congreso Nacional, s.f.).

La cuenca hidrográfica del río Queule tiene una superficie de 699,6 km<sup>2</sup> (Tapia, 2014), abarcando gran parte de la comuna de Toltén. Se encuentra supeditada a la cordillera de la Costa, por lo que presenta un régimen esencialmente pluvial. En su desembocadura genera un estuario que presenta un ancho máximo de 500 metros y un mínimo de 80 metros, siendo los humedales de Queule un sitio prioritario de conservación (Ministerio del Medio Ambiente. (s.f.-e).

## **2.1.8.5 Riesgos Naturales**

### **2.1.8.5.1 Eventos meteorológicos**

La zona se encuentra expuesta a inundaciones o anegamientos, condicionada principalmente por las características físicas, dada la alta presencia de cursos de agua y humedales, las bajas cotas en algunos sectores que no permiten la evacuación adecuada de las aguas, genera esta condición de riesgo para las áreas pobladas aledañas (Centro de Información de Recursos Naturales, 2020a).

La mala capacidad de drenaje de los suelos, como es el caso de Teodoro Schmidt, genera inundaciones en las áreas urbanas y rurales, debido a eventos pluviométricos recurrentes concentrados (60% de las precipitaciones) principalmente entre los meses de marzo y agosto, donde las áreas inundadas pueden afectar a varias manzanas de la trama urbanizada (Municipalidad de Teodoro Schmidt, 2022).

Existe también, un progresivo aumento de la cantidad de personas afectadas por condición del déficit hídrico y/o por problemas de acceso al agua en sectores rurales. Anualmente, por déficit hídrico, se ven afectadas familias campesinas que viven en sectores rurales dispersos y de difícil acceso y obtienen este recurso de vertientes o pozos poco profundos, que se nutren de aguas superficiales, los cuales se secan en periodos de verano producto de las altas temperaturas, vientos secantes y falta de lluvias características de la época. Las comunas mayormente afectadas por déficit hídrico en la provincia de Cautín son, Nueva Imperial, Saavedra, y Carahue (Centro de Información de Recursos Naturales, 2020c), y también se identifica ese fenómeno en Teodoro Schmidt, condicionando el desarrollo de actividades productivas y asentamientos humanos, habiendo sectores sin disponibilidad de agua potable (Ilustre Municipalidad de Teodoro Schmidt, 2022).

#### **2.1.8.5.2 Remociones en masa**

Dada la erosión que presentan algunos sectores de la zona, producto del proceso de deforestación y la condición natural de los suelos, el riesgo de remoción en masa es latente, sin embargo, está asociado a los eventos meteorológicos, como es en el caso de Teodoro Schmidt (Municipalidad de Teodoro Schmidt, 2022, p.107), o sísmicos como es el caso de Carahue (Centro de Información de Recursos Naturales, 2022a).

#### **2.1.8.5.3 Tsunami**

El borde costero de la zona de rezago está expuesta al peligro de tsunami, esto responde a las características geomorfológicas, donde en el sector norte de la zona, la unidad geomorfológica más representativa es una llanura fluvio marina, con una morfogénesis asociada a la acumulación de sedimento, arrastrado y depositado por los cursos de agua y el mar. Otro aspecto importante con respecto a su morfogénesis tiene que ver con el tsunami provocado por el terremoto de Valdivia en 1960, en que los terrenos descendieron considerablemente (Centro de Información de Recursos Naturales, 2022a).

Localidades que presentan un alto riesgo son Valle Coicon, Nehuentue, Carahue, Boca Budi, Puerto Saavedra, Puerto Domínguez, Nueva Toten, La Barra, Queule (Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, 2019) , Rucacura, Chelle, Hualpín, las cuales están emplazadas en la terraza fluvio marina, bajo la cota de los 30 metros, mientras que Barros Arana y Teodoro Schmidt están resguardadas por la cordillera de la costa tanto por el flanco norte y el sur, siendo el río Toltén la única red para que la transgresión de los trenes de olas potencialmente genere inundación en el casco urbano de Teodoro Schmidt, no así en Barros Arana, que está en una cota de 60 metros (Centro de Información de Recursos Naturales, 2022a; Ilustre Municipalidad de Teodoro Schmidt, 2022; Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada, 2014; Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada, 2020).

#### **2.1.8.5.4 Incendios forestales**

Los incendios forestales en la zona suelen originarse con mayor frecuencia en época estival, cuando aumenta la sequedad de la vegetación y las temperaturas e incluso cuando se producen períodos de sequía prolongada. En el último tiempo, la proliferación de incendios forestales ha sido generada, en gran parte, de forma intencional, sumado a otros focos producidos por las condiciones meteorológicas descritas (Centro de Información de Recursos Naturales, 2022a).

En el periodo 2017 al 2018, la zona registró un total de 72 incendios, afectando a 326,2 hectáreas, siendo la zona norte (Carahue y Nueva Imperial) la que concentra el mayor porcentaje, 91,7%, de superficie afectada (Corporación Nacional Forestal, 2023).

### **2.1.8.6 Calidad de aire, nivel de contaminantes**

Las emisiones atmosféricas corresponden a la liberación directa o indirecta de sustancias al aire, las cuales pueden medirse o estimarse para cada fuente o actividad específica (rubro), permitiendo identificar a un responsable o emisor. Aunque existe un registro de emisiones llamado Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC), este no debe confundirse con la medición de la calidad del aire, que es la función principal del Sistema de Información Nacional de Calidad del Aire (SINCA) (Ministerio del Medio Ambiente, s.f.-a). La zona de rezago no cuenta con monitoreo de contaminantes atmosféricos, ya que esto se lleva a cabo sólo en Temuco y Padre Las Casas (Ministerio del Medio Ambiente, s.f.-b).

Emisiones de fuentes puntuales son reportadas al Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC) por el Ministerio de Salud a través del Sistema de Declaración de Emisiones de Fuentes Fijas o Formulario 138 (F138) que se sustenta normativamente en el D.S. N° 138/2005 del MINSAL y por el D.S. N° 13/2011 del Ministerio del Medio Ambiente el que establece una norma de emisión para centrales termoeléctricas. Las estimaciones de emisiones al ser autoinformadas podrían tener fuertes sesgos, ya que no todas las emisiones son fiscalizadas (Álamos, et al., 2022).

Fuentes difusas (no puntuales) a partir de distintos medios de estimación son reportadas al RETC, las emisiones al aire asociadas a la combustión de leña residencial, incendios forestales, incendios urbanos y quemas agrícolas; como también, las emisiones de transporte en ruta para 22 ciudades, con modelo de transporte y cinco sin modelo de transporte.

En cuanto a las emisiones al agua, se considera toda introducción de contaminantes o sustancias en el medio ambiente, regulados o no, producto de cualquier actividad humana. Estas emisiones se encuentran reguladas por distintos cuerpos normativos (D.S. N° 90/2000 del MINSEGPRES, D.S. N° 46/2002 del MINSEGPRES y D.S. N° 80/2006 del MINSEGPRES), y la información proviene de los organismos sectoriales con competencia en la regulación de las emisiones de residuos líquidos a aguas marinas y continentales superficiales y a las napas subterráneas. Estas instituciones son la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) y la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), que deben informar al Ministerio del Medio Ambiente (MMA).

Por último, los Residuos (Disposición fuera de sitio), cuentan con registros administrativos sobre generación y recolección de residuos sólidos no peligrosos del país, que incluyen los residuos sólidos industriales, los residuos sólidos municipales y lodos provenientes de Plantas de Tratamiento de Aguas Servidas (PTAS).

A continuación, se presentan estadísticas de emisiones para el año 2017 en la zona de rezago, comparado con la Región de la Araucanía.

#### **2.1.8.6.1 Fuente puntual por contaminante y rubro**

Respecto al total de contaminantes que presenta el registro de RETC del año 2017 para fuentes puntuales, se observa que el mayor aporte lo genera el dióxido de carbono, con 1.210 toneladas (Tabla 28). La suma del total de contaminantes representa el 0,06% del total regional de emisiones al aire.

Tabla 28. Emisiones puntuales por contaminante. Año 2017.

Contaminante	Total territorio Costa Araucanía (toneladas)	Total Regional (toneladas)
Arsénico	0,0	0,1
Benceno	0,0	2,3
Compuestos orgánicos volátiles	0,2	115,8
Dibenzoparadióxinas policloradas y furanos (PCDD/F)	0,0	0,0
Dióxido de azufre (SO <sub>2</sub> )	0,4	770,9
Dióxido de carbono (CO <sub>2</sub> )	1.210,6	1.762.347,8
Material particulado	0,6	604,6
Mercurio	0,0	0,0
Monóxido de carbono	5,1	4.720,0
MP10	0,5	376,1
MP2,5	0,9	332,3
Nitrógeno amoniacal (o NH <sub>3</sub> )	0,8	409,7
NO <sub>x</sub>	2,2	2.464,3
Plomo	0,0	0,0
Tolueno / metil benceno / Toluol / Fenilmetano	0,0	0,6
Total general	1.221,3	1.772.144,8

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (2017).

En cuanto a los rubros, los cuales son 18, la zona registra solo 6, los que se incluyen en la Tabla 29, excluyendo a los demás rubros para poder comparar. El rubro de la industria de la madera y silvicultura es el que más toneladas de contaminantes genera, y el total solo representa el 0,71% del total regional para estos rubros (Tabla 29).

Tabla 29. Emisiones puntuales por rubro. Año 2017.

Rubro	Total territorio Costa Araucanía (toneladas)	Total Regional (toneladas)
Captación, tratamiento y distribución de agua	19	1.120
Comercio minorista	250	6.097
Industria de la madera y silvicultura	728	86.700
Otras actividades	47	30.067
Otras industrias manufactureras	122	39.461
Plantas de tratamiento de aguas servidas	16	137
(en blanco)	39	6.725
Total general	1.221	170.307

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (2017).

#### 2.1.8.6.2 Fuente difusa por contaminante y fuente

Para la zona de rezago, el contaminante que mayor aporte hace como fuente difusa es el dióxido de carbono con 227.989,1 toneladas (Tabla 30), y en cuanto al total de emisiones las 299.855,1 toneladas representan el 7,3% del total regional.

Tabla 30. Emisiones difusas por tipo de contaminante. Año 2017.

Contaminante	Total territorio Costa Araucanía (toneladas)	Total Regional (toneladas)
Compuestos Orgánicos Volátiles	24.373,4	261.463,7
Dióxido de azufre (SO <sub>2</sub> )	212,3	6.107,8
Dióxido de carbono (CO <sub>2</sub> )	227.989,1	3.242.755,8
Material particulado	0,5	5,2
Monóxido de carbono	41.068,2	465.325,8
MP10	2.825,7	36.655,7
MP2,5	2.621,9	33.497,9
Nitrógeno amoniacal (o NH <sub>3</sub> )	108,7	994,9
NO <sub>x</sub>	655,4	11.307,0
Total general	299.855,1	4.058.113,8

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (2017).

En cuanto a la fuente de emisión, es la combustión a leña tanto rural como urbana la que genera mayor cantidad de emisiones al aire (Tabla 31).

Tabla 31. Emisiones difusas por tipo de fuente. Año 2017.

Tipo de fuente	Total territorio Costa Araucanía (toneladas)	Total Regional (toneladas)
Combustión de leña residencial rural	141.934,8	828.359,1
Combustión de leña residencial urbana	94.747,1	1.338.827,9
Incendios forestales	10.135,9	726.487,7
Incendios urbanos	8,7	94,3
Quemas agrícolas	53.028,6	1.164.344,8
<b>Total general</b>	<b>299.855,1</b>	<b>4.058.113,8</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (2017).

### 2.1.8.6.3 Emisiones al agua por contaminante y rubro

Dado que la lista de contaminantes es extensa, la Tabla 32 muestra los contaminantes que superen una tonelada de emisión, siendo los sólidos suspendidos totales los que tienen mayor cantidad de toneladas (174,3). Respecto a los totales, la zona de rezago representa el 1,2% (447,2 toneladas) de las emisiones regionales (34.441,3 toneladas).

Tabla 32. Emisiones al agua por tipo de contaminante. Año 2017.

Contaminante	Total territorio Costa Araucanía (toneladas)
Aceites y grasas	88,0
Cloruros	16,3
Fósforo Total	15,4
Nitrógeno Total	141,5
Sólidos suspendidos totales	174,3
Sulfatos	10,5
Total general	447,2
<b>Total regional (toneladas)</b>	<b>34.441,4</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (2017).

En cuanto al rubro, solo se identifican dos: Industria de la madera y silvicultura y Plantas de tratamiento de aguas servidas, la primera tiene 0,01 toneladas, mientras que la segunda tiene 447,1 toneladas, siendo el principal rubro que genera emisiones en la zona de rezago.

#### 2.1.8.6.4 Residuos (disposición fuera de sitio)

La generación municipal de residuos no peligrosos está asociada al tratamiento general, la cual se sustenta en reciclaje de diversos materiales, residuos voluminosos, vertedero, relleno sanitario, entre otros, sin embargo, la zona solo cuenta con los ítems de relleno sanitario y vertedero, que en total suman 23.849,0 toneladas (Tabla 33), representando el 8%, de los mismos a nivel regional. Cabe destacar que el único relleno sanitario se ubica en la comuna de Nueva Imperial, mientras que las demás comunas sólo cuentan con vertedero.

Tabla 33. Generación municipal de residuos no peligrosos. Año 2017.

Tratamiento	Total territorio Costa Araucanía (toneladas)	Total Regional (toneladas)
Relleno sanitario	8.046,00	179.153,70
Vertedero	15.803,00	118.085,20
Total general	23.849,00	297.238,90

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (2017).

Según el rubro, la generación de residuos industriales no peligrosos está determinada solo por dos actividades, el Comercio minorista con 171,6 toneladas y Plantas de tratamiento de aguas servidas, con 140,1 toneladas.

En cuanto a la generación de residuos peligrosos, está el Tóxico crónico con 17,6 toneladas, asociado a aceites minerales residuales no aptos para el uso al que estaban destinados, y Residuos Infecciosos, con 2,55 toneladas, que corresponden a residuos hospitalarios.

#### 2.1.8.7 Identidad Cultural y Patrimonio

La cuenca del Budileufü (Lago Budi), se encuentra ubicada en pleno wallmapu, como se denomina a todo el territorio del pueblo mapuche. Dentro de éste, está el sector del lhafken mapu, o “territorio de la costa”, denominación que da origen al nombre de los habitantes locales, llamados lhafkenches, esto es, “gente de la costa” o del mar. Además de su cautivadora naturaleza, es el hogar de más de cien comunidades mapuche lhafkenches, que habitan este territorio desde tiempos prehispánicos, cultivando su tierra y navegando sus aguas, que antiguamente los hacían en los wampos, embarcaciones de madera de olivillo o laurel ahuecado y quemado, que median entre ocho y nueve metros de largo. Estas comunidades han mantenido su cultura, su idioma y su forma de vida, fortaleciéndose con ella en tiempos difíciles, como lo fue el terremoto de 1960 (Ministerio de Bienes Nacionales, 2020).

En el territorio lhafkenche se reconoce al Ngen-ko (“dueño de las aguas”), al Ngen-Trayen (“dueño de las vertientes”) y al Ngen-Lhafkquen (“dueño de los lagos o mares”). Estos seres son venerados y recordados a través de rogativas. En el caso del lago Budi, se habla del Ngen-Budi, a quien el pueblo mapuche pide permiso, por medio de rogativas, para entrar en sus aguas y sacar algunos de sus elementos (Ministerio de Bienes Nacionales, 2020).

Parte de esta cultura tradicional está materializada en la artesanía. Una de las técnicas artísticas más destacadas del territorio del Budi es el trabajo de cestería, realizado con diversas fibras naturales como el chupón, la pita y el pil pil voqui. Cabe recordar que la confección de canastos o recipientes con fibras vegetales es una de las prácticas más antiguas de la humanidad, siendo incluso anterior a la alfarería y los textiles. Uno de los más conocidos es el bolso o canasto denominado pilwa. Otro objeto tradicional aún confeccionado es el llepu, un tejido circular que sirve para limpiar granos y legumbres, cuyo relleno puede ser de coirón cosido con chupón o pita. En las comunidades también se teje el kilko, un canasto realizado con la enredadera pil pil voqui que se usa para guardar y transportar alimentos y lavar granos a modo de colador. De esta manera, felizmente estos saberes se reconocen como parte importante del patrimonio cultural, integrados a una perspectiva sustentable y respetuosa con el medio ambiente (Ministerio de Bienes Nacionales, 2020).

La gastronomía del Budi se caracteriza por sus productos frescos y de primera calidad, entre ellos, los que se extraen del mar, mariscos como el chorito, el loco o el piure forman parte de los platos tradicionales de la zona, donde se siguen utilizando varias técnicas ancestrales, entre ellas:

- Pesca al palo: Se sale de noche en bote y se espera la aparición de cardúmenes.
- Calado y levantado: Se ponen las redes al atardecer, se dejan “calando” y se levantan al amanecer.
- Pesca de marinos: Se usan redes más pequeñas para atrapar pejerreyes.
- Pesca con lanza: Se hace una lanza con diversos materiales y se espera una carpa para clavarla con ésta (siguiendo la técnica descrita por Pascual Coña).

También se consumen algas como el cochayuyo (kollof) y el luce, deliciosas en guisos o como acompañamiento en el pebre. Además de los productos del mar, se puede encontrar gran cantidad de mercaderías agrícolas y de huerta como papas, arvejas, habas, maíz, hortalizas, ajíes y chupones. Entre las preparaciones mapuche más frecuentes se encuentran el milloquín, bolitas de arvejas condimentadas, el pishko, una sopa de cereales y verduras y el catuto, una especie de pan hecho de trigo previamente cocido (Ministerio de Bienes Nacionales, 2020).

#### **2.1.8.8 Atractivos turísticos**

La zona cuenta con 74 atractivos turísticos, 35 de ellos son de jerarquía local, 37 regional y 2 de jerarquía nacional, estos dos últimos corresponden al Encuentro Nacional de Danza de Carahue, evento artístico orientado a poner de relieve la práctica y cultivo de las diferentes expresiones de la danza folklórica de Chile, y el Lago Budi, que no solo destaca por su paisaje y biodiversidad, sino también por su patrimonio cultural.

De los 74 atractivos (Tabla 34), 41 corresponden a la categoría Sitios Naturales, destacando cursos de agua como el estuario Moncul-Imperial, Lago Budi, Humedales de Toltén, algunas playas como Playa Casa de Piedra, Playa Huenalihuen y Playa Lobería. Los otros 33 atractivos, sus categorías se asocian a una connotación cultural, dentro de las cuales destacan la Semana Costumbrista de Nehuentue, Fiesta de San Pedro en Nehuentue, el Pastel de papas más grande del mundo, Museo de Vapores de Carahue, Competencia de Wampos, Toltén Cuecas Cien, entre otros.

Tabla 34. Categoría de atractivos turísticos. Territorio Costa Araucanía.

Categoría	Total
Acontecimientos programados	12
Centro o lugar de esparcimiento	1
Folklore	6
Museos manifestaciones culturales y lugares de interés histórico o cultural	2
Realizaciones técnicas y científicas contemporáneas y culturales históricas	12
Sitios Naturales	41

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Nacional de Turismo (s.f.).

De la exposición de las características del territorio Costa Araucanía, se puede señalar, a modo de conclusión, que la condición de rezago que presentan las cinco comunas que lo forman, se asocia a una condición marcada por la ruralidad y la pobreza, con valores que superan la media regional y nacional. La asociación entre ruralidad y pobreza constituye una condición de difícil solución, ya que, en el caso de este territorio, la población rural presenta un patrón disperso, por lo que el acceso a los servicios básicos se complejiza.

La población de Costa Araucanía muestra una tendencia al envejecimiento, marcada por bajas tasas de natalidad, un incremento de la población de más de 65 años, y un proceso de emigración que afecta, preferentemente, a los grupos de población en edad de trabajar. Esto último es un reflejo de la falta de oportunidades laborales en el propio territorio. Los problemas vinculados a la inmigración que aquejan a buena parte de Chile, no se aprecian en este territorio según muestran los datos del censo del año 2017. La presencia de extranjeros es relativamente reducida y no se concentra en habitantes provenientes de países latinoamericanos, que es la componente principal de la inmigración en el país.

La economía local da muestras de baja actividad por lo que los principales rubros que generan empleo en el territorio corresponden a servicios (comercio, educación), lo que no se ajusta a la alta ruralidad que presentan las comunas.

La actividad agrícola se basa fundamentalmente en una agricultura familiar campesina, con la condición de que la mitad de la superficie está dividida en predios de menos de 1 ha de superficie. Los rubros principales de producción son los cereales, papas y hortalizas. Esto puede tener parte de explicación en el hecho de que sólo el 25% de la superficie del territorio corresponde a suelos arables, en tanto alrededor del 55% de la superficie está constituida por suelos de aptitud preferentemente forestal.

En cuanto a la actividad asociada a pesca y acuicultura, solamente se expresa como pesca artesanal y de recolección, lo que afecta el valor final de la producción. Solamente se dispone de 10 caletas, las cuales no siempre disponen del equipamiento necesario para sus labores. Los desembarcos son casi exclusivamente de peces y moluscos.

El turismo no ha alcanzado el desarrollo que podría esperarse dado los recursos naturales y culturales que posee el territorio. La presencia del pueblo mapuche con toda su riqueza cultural no ha sido puesta en valor. No hay un desarrollo turístico que aproveche sus manifestaciones en el ámbito de las artesanías ni en su gastronomía. La naturaleza, por su parte, ofrece un amplio litoral, la existencia de ríos navegables por embarcaciones menores y que generan humedales que albergan una rica avifauna. A todo ello se suma el lago Budi por su particularidad de tratarse de un lago salobre y con una relevancia cultural para las comunidades mapuches.

La existencia de estos cuerpos de agua genera la presencia de abundante fauna, la que anida en los humedales que se generan en las riberas de ríos y lagos, así como en la desembocadura de los ríos. Estos ambientes, ricos en biodiversidad, constituyen un patrimonio natural de gran relevancia y que puede ser puesto en valor para la actividad turística, principalmente.

Un factor que puede ser limitante para el desarrollo de este territorio es su exposición a riesgos naturales, dentro de los cuales destaca el riesgo de tsunamis. La percepción del riesgo de tsunamis tiene como base el desastre causado por el tsunami del año 1960 que causó la destrucción de los asentamientos costeros y la muerte de parte de sus habitantes.

Desde el punto de vista social, este territorio es parte de la macrozona sur, espacio que se configura en torno al conflicto mapuche, lo que genera condiciones de inseguridad que afectan a todo el conjunto de actividades humanas, tanto sociales como económicas y culturales.

### **2.1.9 Antecedentes del Plan de Desarrollo presentado**

En este contexto de promover procesos de descentralización, se implementó la creación del Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados, establecido mediante el decreto supremo N° 1.116 del 22 de mayo de 2014, emitido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y publicado en el Diario Oficial el 2 de agosto de 2014. El Decreto Presidencial N°1.490 del 19 de octubre de 2016 determinó que las comunas de Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén cumplieran con los criterios establecidos, por lo que fueron incorporadas en el Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados. Como resultado del diagnóstico cuantitativo y cualitativo que fundamentó la propuesta del Plan, se identificó un conjunto de brechas que, a juicio de los actores territoriales involucrados, son factores que, de una u otra manera, afectan el desarrollo integral de estas comunas y, por consiguiente, la calidad de vida de sus habitantes.

Así, por ejemplo, se identifican como brechas relevantes en el ámbito de la infraestructura habilitante de carácter integral en este territorio, las siguientes:

- Baja disponibilidad de resoluciones sanitarias.
- Baja conectividad vial. Alta congestión Ruta S-40 y extensa red de caminos de ripio y tierra.
- Bajo nivel de conectividad digital. 80,8% de cobertura digital para el Territorio (Subtel).
- Baja cobertura de abastecimiento de agua para consumo y riego. Solo se riega el 0,55% de la superficie de uso agropecuario del Territorio (Censo Agropecuario 2007), y cobertura APR del 66% (GORE Araucanía).
- Baja cobertura en saneamiento.
- Baja dotación de obras portuarias. No existen obras de este tipo en el territorio.
- Bajo disponibilidad de infraestructura y equipamiento de apoyo al turismo,

En el ámbito del desarrollo social y del capital humano y social, se identificaron las siguientes brechas:

- Bajo nivel de competencias en planificación y gestión del negocio.
- Bajo nivel de manejo de idiomas.
- Bajo nivel de competencias digitales e incluso analfabetismo digital.
- Bajo nivel de competencias en el desarrollo y gestión del turismo de intereses especiales.
- Bajo nivel de articulación público-privada en el territorio.
- Bajo nivel de asociatividad de los actores del territorio.
- Bajo nivel educacional. Escolaridad promedio del Territorio de 7,5 años.
- Falta de actualización de los instrumentos de planificación territorial (planos reguladores, PLADETUR).

Por último, se identificaron una serie de brechas que afectan el desarrollo económico sustentable del territorio:

- Bajo valor agregado de los productos provenientes del territorio que incorpora identidad de origen (pesca y agricultura familiar campesina).
- Baja oferta de productos y servicios turísticos. Registro Sernatur de solo 36 establecimientos de servicio de alojamiento.
- Bajo nivel de posicionamiento del territorio Costa Araucanía como destino turístico.
- Deficitaria infraestructura y equipamiento para el desarrollo turístico, de la pesca y la acuicultura y del sector agropecuario.
- Pérdida de patrimonio genético y deficiente resguardo del patrimonio genético.
- Bajo nivel de formalización de los emprendimientos. Sólo 123 emprendimientos formalizados en el ámbito turístico (PER 2016), 91 emprendimientos formales en el ámbito de la agroindustria (SII 2016).
- Insuficientes espacios de comercialización para los productores del territorio.
- Bajo nivel de manejo de residuos sólidos en el sector rural.

Para enfrentar y solucionar las brechas detectadas y de esa manera lograr impulsar los procesos de desarrollo territorial en las cinco comunas que conforman el territorio Costa Araucanía, se formuló un Plan estructurado en tres áreas estratégicas, con sus respectivos objetivos y las consiguientes iniciativas y proyectos que contribuyan al logro del objetivo central del Plan.

Se debe tener presente que este territorio fue declarado como Zona de Rezago como respuesta a las gestiones de la Asociación de Municipios Costa Araucanía, por lo que tiene un importante componente endógeno. Esta condición se expresó, también, en una importante participación ciudadana en la elaboración del Plan, desde el diagnóstico, la identificación de las brechas territoriales y las propuestas de iniciativas para salir de la condición de rezago en que se encontraba en esos momentos. En ese sentido es que el documento del Plan 2018 - 2020 señalaba "Este Plan tiene un carácter orientador de las inversiones, no obstante, ello, un importante rol lo tiene la alianza público-privada que se gesta como gobernanza del Plan que actuando articulada y consensuadamente pueden modificar las brechas que condicionan el desarrollo de los habitantes de las comunas de Costa Araucanía".

El Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados para el Territorio Costa Araucanía se estructura en tres ejes estratégicos: Desarrollo económico sustentable, infraestructura habilitante para el desarrollo económico y social, y capital humano y social. Estos ejes son transversales a las tres principales actividades del territorio: El turismo, agroproductivo, y la pesca y acuicultura.

Para cada uno de estos ejes estratégicos se define una imagen objetivo y un objetivo estratégico. Sobre la base de ese objetivo estratégico se definen objetivos para cada uno de los ámbitos económicos que se han identificado en el territorio: Turismo, agroproductivo y pesca y acuicultura. A partir de allí se definen los objetivos específicos y las iniciativas a implementar.

Para el eje desarrollo económico sustentable, se plantea como objetivo: Fortalecer la productividad y competitividad de la agricultura familiar campesina y mapuche, el turismo y la pesca del Territorio Costa Araucanía, bajo un enfoque de sustentabilidad e innovación, y poniendo en valor la identidad del territorio. Para el eje infraestructura habilitante para el desarrollo económico y social el objetivo estratégico es: Mejorar la infraestructura y el equipamiento comunitario del territorio Costa Araucanía, permitiendo brindar condiciones de seguridad y de calidad en los servicios y actividades que se implementan en el territorio.

Para el eje capital humano y social el objetivo estratégico se plantea: Potenciar el desarrollo del capital humano y social del Territorio Costa Araucanía, mediante el mejoramiento del acceso a la educación formal, el fortalecimiento de competencias transversales de sus habitantes y de su capacidad organizativa y gestión en red.

Como se señaló anteriormente, desde las definiciones de los ejes estratégicos y sus objetivos, se derivan los objetivos específicos y las iniciativas a implementar. Así, el Plan define 127 iniciativas que en conjunto implican una inversión de más de 97 mil millones de pesos, para los dos años de vigencia considerados. La Tabla 35 presenta un desglose de estas iniciativas y su correspondiente monto de inversión.

Como se puede observar, la mayor parte de las iniciativas pertenecen al eje de infraestructura habilitante para el desarrollo económico y social, que concentra casi el 90% de las iniciativas y el 94% de la inversión total. El caso opuesto es el eje de capital humano y social con sólo 2 iniciativas y el 0,5% de la inversión para los dos años del Plan.

Tabla 35. Iniciativas de inversión por Eje Estratégico. Años 2018 - 2020

Eje estratégico	Nº de iniciativas	Monto inversión total (m\$)
Infraestructura habilitante para el desarrollo económico y social	113	92.116.439
Desarrollo económico sustentable	12	5.266.097
Capital humano y social	2	493.900
TOTAL	127	97.876.436

Fuente: Gobierno Regional de La Araucanía y Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas (2018).

Es relevante destacar que dentro de las 127 iniciativas se mencionan 36 que forman lo que el documento del Plan de Desarrollo denomina “Cartera de Iniciativas de Inversión que postulan a Financiamiento Provisión Territorios Rezagados”. En esta cartera se incluyen 22 iniciativas del eje de Infraestructura habilitante para el desarrollo económico y social; 12 del eje Desarrollo económico sustentable y las dos iniciativas del eje Capital humano y social. Las restantes 91 iniciativas forman lo que el Plan de Desarrollo identifica como “Cartera de Iniciativas Complementaria al Plan De Desarrollo para Territorios Rezagados que postula a financiamiento de diversas fuentes”. Las 91 iniciativas corresponden al eje de Infraestructura habilitante para el desarrollo económico y social.

#### **2.1.10 Contexto de implementación y ejecución del Plan de Desarrollo.**

El Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados para el Territorio Costa Araucanía, constituido por las comunas de Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén, fue formulado el año 2018 para los primeros años de vigencia de la declaración de este territorio como Zona de Rezago. Este territorio fue declarado Zona de Rezago con fecha 19 de octubre de 2016, bajo Decreto N°1490; gestión impulsada por la Asociación de Municipios Costa Araucanía. El Plan de Desarrollo fue aprobado mediante el Acuerdo N°524 de la Sesión Extraordinaria N°004 del 03 de septiembre de 2018, por el Consejo Regional de la Araucanía. Por esa razón el documento del Plan comprende el período 2018 - 2020. No existiendo un documento que modifique o amplíe este documento, se considera que es el que corresponde al período 2018 - 2024.

Dado que el Plan de Desarrollo Costa Araucanía se formuló en una etapa temprana, no incorporó las disposiciones contenidas en la normativa posterior que regula este tipo de instrumentos. Entre ellas, destaca el Decreto N°975, publicado el 14 de febrero de 2019, que estableció que los territorios rezagados declarados mediante decretos anteriores, como Costa Araucanía, debían incorporarse a la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social.

Este decreto dispuso la aplicación de las normas contenidas en el respectivo reglamento, especialmente en materias de formulación y evaluación de los planes, así como en las condiciones definidas para el egreso del territorio.

Por lo anterior, el Plan de Desarrollo fue elaborado y aprobado sin contar con las orientaciones técnicas que hicieran posible una evaluación, ya sea intermedia o final. Esto se manifiesta en, por ejemplo, la falta de una línea base del territorio, una clara definición de indicadores de término, una adecuada priorización de los problemas y brechas detectadas. Esto significa que el Plan no cuenta con indicadores que permitan una evaluación cuantitativa tradicional, ya que no contiene los datos de partida del Plan ni especifica las metas que se quieren lograr. Por otro lado, al analizar la cartera de iniciativas, resulta claro el énfasis puesto en la infraestructura habilitante, lo que indica la falta de una visión estratégica global que persiga la superación de todas las brechas detectadas.

Lo anteriormente expuesto constituye una consideración de primera importancia a la hora de definir una estrategia de evaluación de los resultados alcanzados por el Plan de Desarrollo. Pero junto a esta consideración más bien metodológica, es importante tener a la vista el hecho de que el inicio de la ejecución del Plan coincidió con el estallido social que vivió el país en el año 2019 y luego con la pandemia de COVID en el 2020, lo que alteró la planificación de las actividades y además produjo ajustes presupuestarios a escala nacional. Las demandas del estallido social generaron los primeros ajustes, los que comenzaron a ser aplicados en el mes de febrero del 2020 es decir en el que prácticamente era el segundo año de ejecución del Plan. Pocos meses después se declaró la situación de pandemia, lo que generó nuevos ajustes.

Además, se debe tener en consideración el contexto del conflicto que se vive en estos territorios como resultado de las demandas del pueblo mapuche (Rebolledo, 2021). Esto resulta relevante atendida la condición de pobreza que condiciona el desarrollo de estos territorios. Téngase en cuenta de que se trata de comunas pobres que forman parte de una de las regiones de mayor pobreza del país. Tanto la situación de pandemia como el conflicto territorial dificultaron los desplazamientos de las autoridades y de todos quienes debían iniciar la ejecución de iniciativas, particularmente las que se desarrollaban en el medio rural. Esto se tradujo en dificultades para el cumplimiento de las metas programadas.

Otro elemento de contexto que afectó el desarrollo y ejecución del Plan se refiere a los cambios en las autoridades políticas regionales. En el mes de junio del año 2021 se eligió por primera vez al Gobernador Regional, figura que reemplazó al Intendente Regional. Este cambio implicó una importante modificación en la estructura del Gobierno Regional, por cuanto el Gobernador es quien asume la función ejecutiva del GORE, en tanto los servicios desconcentrados (SEREMIS y Servicios Públicos) quedan bajo la autoridad del Delegado Presidencial. Este cambio también afectó al desarrollo y ejecución del Plan ya que buena parte de los fondos comprometidos para la ejecución de las iniciativas provienen de los órganos desconcentrados.

### **2.1.11 Actores involucrados en el Plan de Desarrollo**

Según detalla el documento del Plan de Desarrollo 2018-2020 Territorio Costa Araucanía, la construcción del Plan estuvo basado en una metodología con componentes participativos muy importantes. Ello coordinado a través de mesas temáticas, una mesa territorial y una mesa técnica regional.

Las mesas temáticas fueron constituidas considerando las principales actividades productivas de Costa Araucanía, el turismo, la actividad agroproductiva y la pesca y acuicultura. En estas mesas se realizaron 8 talleres que en conjunto reunieron a 355 actores sociales. Entre ellos se menciona: encargados municipales de turismo, equipos técnicos PDTI, PRODER, Udeles, Alcaldes, Concejales, jefes de área INDAP, Comités de Pequeños Agricultores, Mesa de la Mujer Rural, asociaciones de comunidades indígenas, Concejos Asesores de Área INDAP, cámaras de turismo, mesas territoriales PDTI, emprendedores turísticos, redes de turismo mapuche, redes de artesanos, sindicatos de pescadores, buzos y algueros, además de representantes de servicios públicos INDAP, SERCOTEC, SENCE, SERNAPESCA, SUBPESCA, SERNATUR, PER-TURISMO -INDAP.

La mesa territorial, presidida por el Gobernador Provincial, contó con la participación de actores públicos y privados de representación local e intercomunal. A esta mesa le correspondió la sanción del Plan.

En la etapa de formulación del Plan, la Mesa Técnica Regional era presidida por el Intendente, como autoridad ejecutiva del Gobierno Regional, junto al Gabinete Regional, instancia encargada de analizar la cartera propuesta por la Mesa Territorial. Sin embargo, durante la ejecución posterior del Plan, esta estructura de gobernanza se desarrolló en un contexto institucional distinto, marcado por la instalación del Gobernador Regional y la consecuente reconfiguración de las funciones de conducción política y administrativa del Gobierno Regional. A lo largo de la ejecución del Plan, se destacan como actores relevantes a direcciones del Ministerio de Obras Públicas, como la Dirección de Vialidad, de Obras Portuarias y la Dirección de Planeamiento, entre las más reiteradas. Además, aparecen como actores importantes, SERCOTEC, INDAP y la CONAF.

Durante la ejecución del Plan, se mantuvo el funcionamiento de la mesa territorial, con participación de actores del mundo público y privado.

La Universidad Autónoma de Chile aparece mencionada en algunos proyectos que fueron licitados y se desarrollaron en el marco del Plan Costa Araucanía.

Tabla 36. Iniciativas emblemáticas del Plan de Desarrollo Costa Araucanía.

Código	Nombre	Unidad Técnica	Tipo de financiamiento	Costo total (M\$)
Cod. 40037655	Emprendemos Juntos ZR Costa Araucanía	UNIVERSIDAD AUTONOMA DE CHILE	FNDR	2.637.400
Cod. 40037657	Reactivación MIPYMES ZR Costa Araucanía	UNIVERSIDAD AUTONOMA DE CHILE	FNDR	3.265.650
Cod. 40001223	Transferencia Programa de Desarrollo de Inversiones Territorio ZR Costa Araucanía	INDAP	FNDR	4.847.158
Cod. 30125120	Mejoramiento Borde Costero En Nehuentúe, Carahue	DOP	SECTORIAL	3.000.000
Cod. 30482321	Mejoramiento Borde Costero Caleta La Barra	DOP	SECTORIAL	9.463.510
Cod.40007699	Transferencia Sernameg Mujer, Asociatividad Y Emprendimiento	SERNAMEG	FNDR	1.423.931
Cod.40001226	Transferencia Crece Zona Rezago	SERCOTEC	FNDR	1.428.478
Cod.40001221	Transferencia Emprende Zona De Rezago	SERCOTEC	FNDR	1.282.017
Cod.30482320	Mejoramiento Borde Fluvial Sector Cendyr Náutico De Carahue	DOP	SECTORIAL	2.508.979
Cod. 30133906	Mejoramiento Borde Costero Puerto Saavedra, Saavedra	DOP	SECTORIAL	4.401.710
Cod.40000950	Reposición Sistema Agua Potable Rural Hualpin Y Ampliación A Isla Lican, T.	DOH	SECTORIAL	4.495.137

Fuente: Gobierno Regional de La Araucanía y Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas. (2018).

### 3 ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE EVALUABILIDAD DEL PLAN DE DESARROLLO COSTA ARAUCANÍA

#### 3.1 Antecedentes generales

La literatura especializada coincide en que una buena evaluación depende -en buena medida- de tres elementos previos: un diagnóstico objetivo (línea base), un adecuado sistema de monitoreo y un depurado pool de indicadores, elementos que también se destacan en los modelos y herramientas de la propuesta metodológica para la evaluación del Plan Costa Araucanía.

En el caso de la Evaluación del Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas de la región de La Araucanía Costa Araucanía, el marco normativo que lo rige supone modelos multicriterio que se tuvieron en vista para la confección de éste, con antecedentes y objetivos sólidos en la construcción de la información, con instancias participativas que volcaron legitimidad en ellos, con agentes interinstitucionales coordinados, así como la habilitación de instancias periódicas de monitoreo y acompañamiento.

Considerando la ocurrencia de factores no previstos durante la formulación y ejecución del Plan, tales como la pandemia, las crisis económicas, las reasignaciones presupuestarias, los ajustes en la cartera de iniciativas y la rotación de los equipos profesionales encargados de su seguimiento, resulta necesario revisar previamente sus condiciones de evaluabilidad. Estos elementos pueden haber afectado la disponibilidad, consistencia, actualización y trazabilidad de la información requerida para examinar el desempeño del Plan. Por ello, antes de avanzar en la evaluación conforme a los criterios establecidos en el Decreto Supremo N°90/2023, es indispensable verificar si existen antecedentes suficientes y comparables que permitan aplicar dicha metodología de manera fundada. Con ese propósito se realizó un esfuerzo para reunir en un solo punto de acceso la mayor cantidad de información disponible sobre el Plan en evaluación. La Tabla 37 da cuenta de la existencia o no, de información relevante para la correcta aplicación de la metodología de evaluación.

Tabla 37. Registro de información Plan de Desarrollo Costa Araucanía

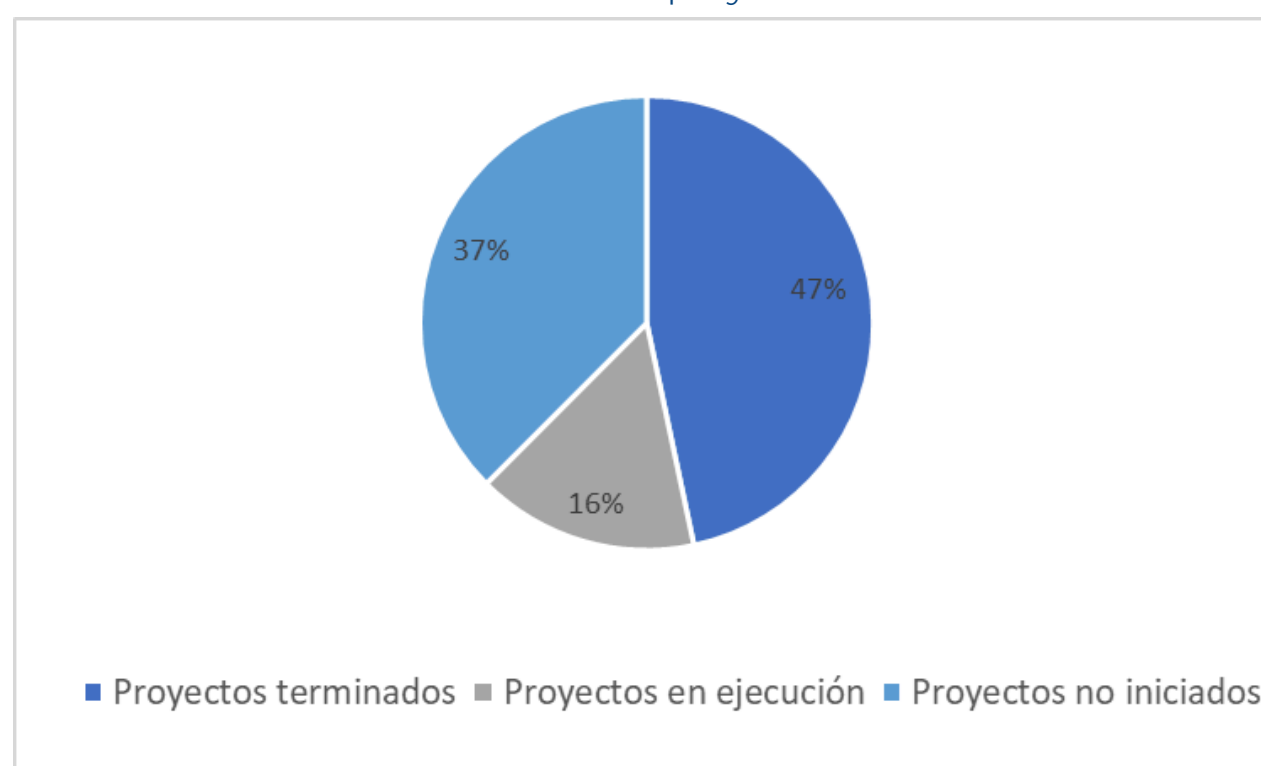
REGION DE LA ARAUCANÍA	
Plan Costa Araucanía	
Comunas de Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt, Toltén	
Documento	Entrega de documentación
Documento del Plan	Sí
Resolución o Decreto que aprueba el Plan	Sí
Consolidado de ejecución de proyectos (último)	Sí
Informes de seguimiento técnico/minutas mensuales	Sí
Planilla de indicadores de línea de base	No

Planilla de indicadores de resultados	No
Registros sobre medidas de sostenibilidad	No
Registros sobre medidas de sustentabilidad	No
Registros sobre transparencia y participación ciudadana	Sí
Estrategia de gobernanza	Sí
Medios de verificación de cambios de cartera	No
Fichas de modificación	Sí
Fichas de cierre de iniciativas	Sí
Antecedentes sobre iniciativas desestimadas	Sí
Noticias y publicaciones sobre el Plan de Desarrollo	Sí
Otros medios de verificación	No

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos entregados por el Gobierno Regional de La Araucanía y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

El reporte consolidado a diciembre de 2024 entregado por SUBDERE y el Gobierno Regional de La Araucanía, da cuenta de 128 iniciativas, pese a que la cartera de proyectos original constaba de 127 iniciativas. De las 128 iniciativas contenidas en el reporte, el 44% de ellas (56) se encontraban en condición de terminadas (Gráfico 6), el 15% (19) se encontraba en ejecución, en tanto que 45 proyectos, el 35% del total, se reportan como No Iniciadas. El mismo reporte informa que el Plan termina con un 70% de avance técnico y un 67% de avance financiero[1], ya que de los M\$120.434.443 que era el costo total de la cartera se han logrado invertir M\$80.524.307.

Gráfico 6. Avance en la cartera de proyectos Plan Costa Araucanía.



Fuente: Elaboración propia a partir de la cartera de iniciativas de inversión, Plan Costa Araucanía. SUBDERE y Gobierno Regional de La Araucanía. Informe consolidado a diciembre 2024.

[7] Estas cifras se obtienen como promedio de los avances informados de las iniciativas de la cartera.

### **3.1.1 Compromiso de los actores involucrados**

El Plan observado da cuenta de la identificación de actores y agencias partícipes en la formulación de las iniciativas. Para su formulación se da cuenta de la realización de talleres, grupos de trabajo y mesas de coordinación, principalmente orientados a las instituciones del sector público desconcentradas y descentralizadas, especialmente las municipalidades que lideran las comunas que forman el territorio seleccionado, buscando reunir a servicios públicos en espacios de participación y seguimiento de las iniciativas.

Un elemento importante que se debe considerar es que a la hora de formular el plan el diseño institucional de la administración regional contaba con la figura del(la) Intendente(a) designado quien podía ordenar bajo su alero la reunión de los representantes de los sectores. No queda claro el modo en que la nueva institucionalidad con el Gobernador(a) Regional electo pudo representar un obstáculo u oportunidad en las instancias de coordinación generadas co-habitando el mismo espacio administrativo con la figura del Delegado(a) Presidencial.

Con un menor nivel de antecedentes se pudo detectar un esfuerzo por involucrar a los actores de la sociedad civil, así como del mundo privado, en la etapa de diseño del plan. De la evidencia registrada se pueden advertir actas de constitución de espacios formales de trabajo, cartas de manifestación de voluntad para colocarse a disposición del Plan, fotografías e imágenes de actividades asociativas, minutas o textos escritos donde se formulan espacios de gobernanza multiactor con fuerte sentido territorial, entre otras acciones.

En algunos informes de seguimiento técnico-financiero se identifican gestiones orientadas a sostener la participación de actores vinculados al Plan, tales como reuniones, envío de oficios, intercambio de comunicaciones entre instituciones y revisión presupuestaria para priorizar iniciativas en ejecución. Esta evidencia da cuenta de acciones de coordinación y seguimiento. Sin embargo, a partir de los antecedentes revisados no es posible afirmar de manera concluyente la existencia de un mecanismo sistemático de sostenibilidad de actores incorporado al modelo de gestión del Plan. Más bien, la información disponible permite constatar acciones puntuales, principalmente asociadas a requerimientos de levantamiento y validación de información para el seguimiento técnico-financiero periódico.

No se puede establecer con absoluta precisión si las instancias de sostenibilidad de los actores en el Plan permitieron advertir riesgos, detectar oportunidades y/o aprovechar sinergias interinstitucionales.

### **3.1.2 Indicadores Claves y Mecanismos de Medición**

En materia de indicadores claves y sus mecanismos de medición se debe tener presente que el Plan de Desarrollo de Costa Araucanía no disponía de indicadores de línea base ni de término, lo cual dificultó la evaluación del logro de sus objetivos y/o la medición de la superación de brechas. Ello fue solucionado utilizando indicadores proxi, como se menciona más adelante en la evaluación cuantitativa del Plan.

### 3.1.3 Principales fortalezas y debilidades

De la revisión a las condiciones de evaluabilidad se pudo detectar como principales fortalezas:

- Existencia de un documento inicial donde se formula la propuesta de Plan, se identifica un problema, se asocian a determinadas brechas y se diseñan los ejes estratégicos de actuación.
- Evidencia de acciones diversas que se encuentran contenidas en los medios de comunicación, informes y listados de actores/instituciones que podrían representar antecedentes importantes para evaluar.
- Declarados niveles de involucramiento de actores e instituciones en la etapa de formulación del Plan que podrían representar el compromiso de sostenibilidad para éstos.
- Compromiso de los profesionales en los Gobiernos Regionales encargados del Plan.

De la revisión de las condiciones de evaluabilidad se pueden mencionar como principales debilidades:

- Carencia de un flujo de formulación y seguimiento de la información para entender el sistema de confección de los antecedentes generados y recopilados.
- Menciones generales sobre condiciones de brechas sin remitir a la fuente de origen del dato que permita sustentar la aseveración.
- Escasez de información continua asociada a los “Informes Técnicos-Financieros” que retrate la trazabilidad del plan en una serie de tiempo (4 y 8 años según corresponda).
- Ausencia completa de información en el Plan respecto a indicadores de línea base, indicadores de resultados, seguimiento técnico-financiero, sustentabilidad, sostenibilidad, transparencia-rendición de cuentas y participación ciudadana, así como la gobernanza con actores públicos y privados.

## 3.2 Marco metodológico para la evaluación final del Plan de Desarrollo Costa Araucanía

### 3.2.1 Antecedentes referenciales

El marco metodológico para realizar la evaluación final del plan de desarrollo de zonas rezagadas en materia social del territorio Costa Araucanía debe tomar como referencia el Decreto 90, de septiembre de 2023, que fija la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social y que hace ajustes a la Política Nacional, establecida por Decreto Supremo N° 975 del 2018. Tales ajustes, permiten abordar “importantes nudos críticos no considerados anteriormente, como la incorporación del enfoque de derechos, nuevos elementos para la identificación, determinación y egreso de los territorios como Zona Rezagada en Materia Social; criterios para dar flexibilidad y ajustar las carteras de inversión ante el cambio de las condiciones iniciales, permitiendo cumplir sus objetivos; normas para determinar la extensión excepcional de la vigencia de los planes; metodologías para la formulación de carteras más integradas; mecanismos de gobernanza, participación ciudadana y transparencia desde el inicio de la intervención; y exigencias de diseño para dar sostenibilidad y sustentabilidad a la intervención, entre otras materias.”

El Decreto 90 especifica en su artículo 18º que la ejecución del Plan de Desarrollo queda sujeta a una evaluación intermedia y a una final por parte de la Subdere, que incluirá el análisis del cumplimiento de, al menos, los siguientes aspectos:

- a.** Grado de consecución de las metas, resultados, indicadores y objetivos definidos.
- b.** Ejecución de la cartera de iniciativas y sus plazos.
- c.** Disminución de las brechas abordadas e indicadores señalados en los criterios que justifican su calificación como Zona en Desarrollo.
- d.** Eficiencia en el uso de los recursos y eficacia en las iniciativas financiadas.
- e.** Compromiso del Gobierno Regional y otros actores involucrados en la ejecución técnico-financiera.
- f.** Mecanismos y estrategias de sostenibilidad y sustentabilidad.
- g.** Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Se destacan como dimensiones a incluir en las evaluaciones, las de eficacia y de eficiencia que, en términos estrictamente teóricos, tienen como variable de determinación, los resultados u objetivos alcanzados, para así comparar con los recursos utilizados y objetivos trazados, entendida ésta como la eficiencia del plan global, como un todo.

Por otra parte, para la dimensión eficacia, se considera un conjunto integral de ámbitos clave, como el cumplimiento de los plazos de ejecución de las iniciativas, tanto en sus inicios como en su término, y el compromiso de los actores involucrados, como el Gobierno Regional (GORE), los sectores y los municipios. Además, es crucial evaluar los avances en los indicadores de resultados respecto a las metas establecidas y la disminución de brechas asociadas a objetivos.

Adicionalmente a estas dimensiones, la evaluación debe considerar mecanismos y estrategias de sostenibilidad y sustentabilidad implementados en el Plan, así como también mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. Dentro de los primeros se contempla la sustentabilidad en lo social, económico y ambiental y un Plan de Continuidad, que permita a los proyectos sostenerse en el tiempo. Para eso, hay que considerar eventuales acciones de innovación e investigación, acuerdos con universidades y centros de investigación que fomenten la innovación social y el desarrollo territorial.

También se debe considerar acciones de cooperación público-privada y público-pública, examinando cómo se ha impulsado la colaboración entre actores diversos para lograr una intervención coordinada y pertinente. Además, es crucial evaluar la integración y efectividad de las acciones de participación ciudadana, asegurando que los mecanismos de participación estén presentes en el desarrollo del Plan.

Para el caso de transparencia y rendición de cuentas, estas deben ser tales que aseguren el acceso constante a la información sobre el Plan y sus avances. Esto incluye evaluar la inclusión en la cuenta pública anual, la difusión en páginas oficiales del GORE, la publicación de noticias en medios locales, y la información presentada en los concejos municipales y a la sociedad civil (COSOC).

Como resultado del Diagnóstico cuantitativo y cualitativo que fundamenta la propuesta del Plan, se identificó un conjunto de brechas que, a juicio de los actores territoriales involucrados, son factores que, de una u otra manera, afectan el desarrollo integral de estas comunas y, por consiguiente, la calidad de vida. De las 23 brechas informadas sólo 5 tienen asociado un dato que permita establecer la condición de partida para el Plan, lo que dificulta un análisis cuantitativo.

Para enfrentar y solucionar las brechas detectadas y de esa manera lograr impulsar los procesos de desarrollo territorial en las cinco comunas que conforman el territorio Costa Araucanía, se formuló un Plan estructurado en tres Ejes estratégicos, con sus respectivos objetivos y las consiguientes iniciativas y proyectos que contribuyan al logro del objetivo central del Plan. Para cada uno de estos Ejes estratégicos se definió una imagen objetivo y un objetivo estratégico. Sobre la base de ese objetivo estratégico se definen objetivos para cada uno de los ámbitos económicos mencionados en el territorio. A partir de allí se definen los objetivos específicos y las iniciativas a implementar.

Como se señaló anteriormente, desde las definiciones de los ejes estratégicos y sus objetivos, se derivan los objetivos específicos y las iniciativas a implementar. Así, el Plan define 127 iniciativas que en conjunto implican una inversión de más de 38 mil millones de pesos, para los dos años de vigencia considerados inicialmente[8]. La Tabla 38 presenta un desglose de estas iniciativas y su correspondiente monto de inversión.

Tabla 38. Iniciativas de inversión por Eje Estratégico. 2018 - 2020

EJE ESTRATÉGICO	Nº DE INICIATIVAS	MONTO INVERSIÓN TOTAL (M\$)
Infraestructura habilitante para el desarrollo económico y social	113	92.116.439
Desarrollo económico sustentable	12	5.266.097
Capital humano y social	2	493.900
<b>TOTAL</b>	<b>127</b>	<b>97.876.436</b>

Fuente: Gobierno Regional de La Araucanía y Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas. 2018.

### 3.2.2 Marco metodológico

En primer lugar, y ante la consideración de que el plan se compone de iniciativas de inversión, la propuesta se enmarca en una evaluación de desempeño. Las dimensiones especificadas en el modelo de evaluación de desempeño: procesos, productos y resultados, se encuentran adecuadamente relacionadas en la herramienta del marco lógico, destacando por lo tanto de ahí, los elementos útiles a considerar en la propuesta. Luego, los elementos del marco lógico, asociados al modelo de evaluación de desempeño, se llevan al tablero de control o dashboard con que se efectuó la evaluación.

[8] El documento oficial del Plan Costa Araucanía fue diseñado para el periodo 2018 - 2020, pero luego se prolongó su aplicación hasta el 2024.

El modelo de marco lógico emplea los conceptos de fin, propósito, componentes (productos) y actividades, que son fácilmente homologables a lo que en un plan de desarrollo se puede identificar como objetivo estratégico superior (asociado a cambios de condición socio-económica de una zona rezagada); objetivos específicos (asociados a brechas específicas que el Plan pretende cerrar); productos (asociados a las iniciativas que componen la cartera de proyectos) y actividades que soportan la ejecución de dicha cartera y del mismo plan.

Construidos los niveles de objetivos, cada uno puede ser evaluado, según corresponda, en términos de su eficacia, eficiencia, economía y calidad para el análisis de desempeño del plan de desarrollo. Para el desarrollo de la evaluación del Plan Costa Araucanía se establecieron los indicadores que permiten su aplicación a cada uno de los niveles de objetivos, atendiendo a los focos antes definidos y al tipo de indicadores relacionados con el nivel de objetivos, en este caso de resultados finales para objetivos de orden superior (estratégicos generales y específicos), de producto para los componentes asociados a la cartera de proyectos y, principalmente, de procesos asociados a las actividades de apoyo o gestión del plan propiamente tal.

Tratándose de una evaluación final de un Plan de Zonas Rezagadas, el énfasis estará puesto en el análisis de los resultados de la aplicación de la política pública, en tanto el análisis del proceso de gestión del Plan debe servir para explicar el logro o no logro de los resultados esperados.

Para esta evaluación se propone una combinación de metodologías cuantitativas y cualitativas, las que en conjunto permitirán concluir el nivel de éxito en la aplicación del Plan y del conjunto de iniciativas y su despliegue territorial.

### **3.2.3 El tablero de control de desarrollo de los Planes de Rezago**

El tablero específico para esta evaluación se estructura en base al desempeño en los ámbitos y dimensiones identificadas y que, sirviéndose de la lógica que entrega el marco lógico, especifica criterios e indicadores asimilables a los objetivos a nivel de actividades, componentes (productos) y propósito. Es decir, el tablero se divide en ámbitos y para ellos se identifican los indicadores de desempeño que permiten establecer los elementos a considerar en la evaluación.

Los ámbitos corresponden a:

- **Ámbito de resultados:** Equivalentes a lo que en marco lógico corresponde al propósito. Tratándose de una evaluación final de un Plan de Zonas Rezagadas, el énfasis estará puesto en el análisis de los resultados de la aplicación de la política pública.
- **Ámbito de productos:** Que en este caso corresponden a las iniciativas de inversión, los proyectos que componen la cartera de inversiones del Plan.
- **Ámbito de procesos:** Que corresponden a los insumos y actividades necesarias para generar los productos y que, en el caso de esta evaluación final, el análisis del proceso de gestión del Plan debe servir para explicar el logro o no logro de los resultados esperados.

En cada ámbito se establecen “dimensiones” o “atributos deseables del desempeño”, que en este caso se denominan “criterios” y que, siguiendo lo establecido en el Decreto 90 se englobarán fundamentalmente en eficacia, entendida como el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en cada ámbito, y eficiencia, entendida como la relación de grado de cumplimiento de los objetivos con el tipo y la cantidad de recursos utilizados. Al interior de estos dos criterios se consideran, como subcriterios, la calidad, la economía y otros aspectos definidos en el Decreto señalado. En base a ello, se establecen los siguientes criterios iniciales para cada ámbito.

### **3.2.3.1 Ámbito de resultados**

#### **3.2.3.1.1 Eficacia de resultados de la ejecución del Plan**

Como criterio de control y monitoreo del nivel de cumplimiento de los objetivos finales del Plan. Esto se pretende realizar a través del siguiente subcriterio:

Variación de brechas: Se verifica si han sufrido modificaciones las brechas inicialmente identificadas, tanto aquellas que determinaron que la zona es de rezago y por tanto justificaron la definición del Plan, como las que fueron identificadas en dicha definición y, por lo tanto, son parte de los objetivos específicos del mismo, y como tal, debería contar con sus indicadores declarados respectivos. Si bien el dato actual del indicador o sus proxis, que determine si hubo o no variación de brecha es recogido de fuentes secundarias, el análisis del avance de la cartera de las iniciativas de inversión y otros elementos a recoger, permitirá establecer si los argumentos de tal valor actual, que determina la variación de la brecha, se asocian o no al desarrollo del Plan.

### **3.2.3.2 Ámbito de productos**

#### **3.2.3.2.1 Eficacia**

Este es uno de los criterios básicos para controlar y monitorear los proyectos que componen el Plan, determina cuál fue su cumplimiento efectivo, cuál ha sido la eficacia en términos de los productos de éste y que son fundamentales para el cumplimiento de los objetivos. Se mide esto a través del siguiente subcriterio:

- Avance físico

Determina la proporción de proyectos terminados desde el punto de vista físico, es decir, que tienen todas las condiciones para operar normalmente, aun cuando pueda haber pagos rezagados hacia fines de 2024. Interesa además desagregar esta cifra por eje de desarrollo del Plan. Este subcriterio incorpora el análisis de los desistimientos, es decir las iniciativas que se incluyeron inicialmente, pero que por alguna razón fueron finalmente excluidas, así como las modificaciones que se hayan realizado a las iniciativas y la incorporación de nuevas iniciativas durante la ejecución del Plan.

Es importante mencionar que, así medido el avance físico, este determina cuál es el porcentaje de proyectos ejecutados respecto del total de la cartera. Se trata de un “avance de ejecución de la cartera” medido como iniciativas finalizadas (con un 100% de avance de obras y/o actividades) respecto del total.

### **3.2.3.2.2 Eficiencia**

Este criterio identifica las condiciones y recursos con las que se logró ejecutar la cartera de inversiones, para lo que se contemplan los siguientes sub-criterios:

- Avance financiero

Análisis de la ejecución financiera del Plan en términos de la asignación de recursos. Comparación entre los costos reales asociados a las diversas actividades ejecutadas en el Plan de Desarrollo, incluida la inversión de la cartera de proyectos, y los costos planificados o estimados para dichas acciones.

- Plazos

Evalúa cuántos proyectos terminaron en los plazos planificados y cuántos sufrieron atrasos, y su magnitud. Entonces, según el tipo de iniciativa, se tendrá en consideración la programación inicial contemplada en el Plan, en los casos que ésta se ha presentado y las razones de eventuales atrasos, ya sea en la fase de formulación y aprobación de las iniciativas como en la fase de licitación - adjudicación, a fin de establecer eventuales cuellos de botella anterior a la materialización de los proyectos.

### **3.2.3.3 Ámbito de Procesos**

En este ámbito se concentran las dimensiones de desempeño, para controlar y monitorear la gestión del Plan, a través de los siguientes criterios:

#### **3.2.3.3.1 Eficacia en la Gobernanza**

Se refiere a la efectividad de la organización detrás del Plan, a través del subcriterio:

- Administración del Plan

Dar cuenta de la estructura y posición jerárquica de los responsables o encargados del Plan. Si se tiene una posición jerárquica que permite horizontalidad de información y decisiones con los servicios relacionados o depende de una estructura superior; si se cuenta con áreas y elementos de apoyo permanentes o son aportadas circunstancialmente, además de los elementos y facilidades para el seguimiento y reportabilidad del desarrollo del Plan.

#### **3.2.3.3.2 Eficacia en la gestión**

En esta dimensión de eficacia, se incorporan dos de los aspectos específicos requeridos para esta evaluación intermedia y que están asociados a los procesos.

- Mecanismos y estrategias de sostenibilidad y sustentabilidad

Dar cuenta de la existencia o no de un Plan de Continuidad de las iniciativas contempladas y si este ha tenido algún seguimiento. Consideración de la existencia de compromisos de los actores involucrados en el Plan respecto de la sostenibilidad y sustentabilidad de las iniciativas de las cuales son responsables. Valores de indicadores de sostenibilidad y sustentabilidad de haberse definido.

- Mecanismos y estrategias de transparencia y rendición de cuentas

Dar cuenta de la cantidad y calidad de publicaciones y acciones del Plan para dar cuenta del desarrollo del mismo a la población beneficiaria. Consideración de publicaciones en medios digitales como no digitales, públicas como privadas. Además de acciones de socialización del Plan con municipios y otros actores locales municipales en talleres, presentaciones a concejos municipales u otros, que permitan establecer algún grado de eficacia en la generación de esta dimensión.

### 3.2.3.3.3 Eficiencia en la gestión

- Recursos humanos

Tamaño y dedicación del equipo a cargo del plan. Nivel de dedicación a la gestión del Plan, contemplado esto desde su inicio hasta la fecha de término para efecto de la evaluación.

A continuación (Tabla 39), se presenta el tablero de control diseñado para la evaluación final del Plan Costa Araucanía:

Tabla 39. Tablero control general evaluación Plan Costa Araucanía.

Ámbito: resultados			
Se quiere controlar/monitorear	Dimensión	Subcriterios	Indicadores
Nivel de cumplimiento de objetivos del plan	Eficacia resultados del Plan	Variación de brechas (según objetivos específicos e indicadores declarados)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Variación respecto del año base, según brecha identificada</li> <li>Avance respecto de lo planificado según brecha identificada</li> </ul>
		Ejecución cartera de proyectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Porcentaje de proyectos terminados al 2024</li> <li>Porcentaje de proyectos terminados al 2024 según eje de desarrollo</li> <li>Nº proyectos cancelados (desistimientos)</li> <li>Nº proyectos reemplazados</li> </ul>

Ámbito: producto			
Se quiere controlar/monitorear	Criterios	Subcriterios	• Indicadores
Cumplimiento de las iniciativas en la cartera de proyectos	Eficacia	Avance técnico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de avance promedio de la cartera global y según eje de desarrollo</li> </ul>
	Eficiencia	Avance financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de avance promedio de la cartera global y según eje de desarrollo</li> </ul>
		Plazos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de proyectos iniciados en las fechas planificadas</li> <li>• Número de proyectos finalizados en las fechas planificadas</li> </ul>
		Costos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costo real iniciativas terminadas / costo planificado de iniciativas terminadas</li> <li>• Porcentaje de ejecución del presupuesto</li> </ul>
Ámbito: procesos			
Se quiere controlar/monitorear	Criterios	Subcriterios	• Indicadores
Gestión del plan	Eficacia gobernanza	Administración del Plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura de la organización y asignación de responsabilidades</li> </ul>
	Eficacia en la gestión	Mecanismos y estrategias de sostenibilidad y sustentabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia y ejecución del plan de continuidad</li> <li>• existencia y seguimiento de compromisos de actores</li> </ul>
		Mecanismos y estrategias de transparencia y rendición	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cantidad y calidad de publicaciones acerca del plan</li> <li>• Cantidad y calidad de publicaciones en sitios web</li> <li>• Acciones con municipios y consejos</li> <li>• Otros indicadores de actividades de transparencia declarados</li> <li>• Otros indicadores de sostenibilidad y participación declarados</li> </ul>
	Eficiencia en la gestión	Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Horas de dedicación total recursos humanos</li> <li>• Número de profesionales administrativos y horas de dedicación</li> <li>• Exclusividad en los RR.HH.</li> <li>• Déficit de recursos humanos</li> <li>• Gastos asociados a recursos humanos</li> <li>• Otros gastos administrativos asociados</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

### 3.2.4 Sistema de Evaluación

Para establecer el resultado sintético de la evaluación a todas las dimensiones especificadas se establece una escala de valoración según las distancias de los indicadores con los estándares a definir para cada criterio. La escala propuesta contiene las calificaciones verbales que se detallan en la Tabla 40.

Tabla 40. Escala de evaluación para Planes de Rezago

Calificación	Argumento
Insuficiente	Condición que requiere mejoras significativas
Suficiente	Condición en la que es recomendable realizar mejoras
Bueno	Condición sobre la que es posible optimizar
Muy bueno	Condición que no requiere correcciones o mejoras
Excelente	Condición que amerita replicar las prácticas que han llevado a este resultado en otros planes

Fuente: Elaboración propia

La obtención de los indicadores asociados a los criterios especificados para el Tablero de Control se hizo a partir de datos cuantitativos disponibles, así como también desde una recolección cualitativa. Se utilizó, por tanto, una metodología mixta o multi método, en particular para abordar aquellas temáticas que no pueden ser solamente exploradas con datos cuantitativos, o para aquellos criterios para los que no existen datos cuantitativos. Los métodos mixtos combinan o relacionan los diseños cualitativos y cuantitativos y requieren decisiones respecto de cómo usar cada uno.

En esta evaluación se utiliza un tipo de multi método o metodología mixta integrativa, en la que dos o más métodos se combinan para respaldar o complementar un mismo argumento (Seawright, 2016).

Se trata de una combinación de metodologías cuantitativas y cualitativas, las que en conjunto permiten concluir el nivel de éxito en la aplicación del Plan y del conjunto de iniciativas y su despliegue territorial.

Para abordar los aspectos cualitativos, se recolectó información valiosa que permitió alimentar la evaluación de los criterios y subcriterios. Las técnicas de recolección de información empleadas hicieron posible indagar diversos temas como es el caso de la estructura y funcionamiento de las mesas de trabajo, de los equipos técnicos y profesionales y de la eficacia de la gobernanza construida.

## 4 EVALUACIÓN CUANTITATIVA DEL PLAN EN LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA - PLAN COSTA ARAUCANÍA

### 4.1 Alcances conceptuales

El propósito de este capítulo es evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en el documento que definió el Plan, para lo cual se realizará un análisis financiero de la marcha del Plan, junto al cumplimiento de metas asociadas a los proyectos propuestos y sus modificaciones. Además, se analizará el nivel de cambio en las brechas identificadas en el documento original del Plan, para aproximarse a una estimación de los efectos que la aplicación de este instrumento ha tenido en el territorio. Todo ello desde una perspectiva cuantitativa y considerando los ocho años de aplicación de este instrumento de intervención territorial, la evaluación se desarrollará sobre la base de la información oficial aportada por el GORE Araucanía y la SUBDERE, en los reportes consolidados mensuales y la documentación disponible.

En el modelo de evaluación propuesto se definen tres ámbitos de evaluación: Ámbito de resultados, que se asocia al propósito del Plan y que es el ámbito preponderante en el caso de esta evaluación final; ámbito de productos que tiene que ver con las iniciativas de inversión, los proyectos que componen el Plan; y ámbito de procesos, que corresponde a los insumos y actividades necesarias para generar los productos y que aportarán antecedentes adicionales que permitan explicar parte de los resultados cuantitativos. Tratándose de una evaluación final del Plan de Desarrollo, el ámbito de productos también forma parte de los resultados alcanzados luego de los ocho años de aplicación de la política pública. No obstante, en este caso, se mantendrá la distinción entre resultados y productos para una mejor aplicación de la metodología de evaluación.

En el ámbito de resultados, se evalúa la eficacia de los resultados a través del subcriterio variación de brechas. Estas brechas son las que justificaron la definición del Plan y que determinaron que el territorio está en condición de rezago y por lo tanto son las que definen los objetivos específicos. El análisis de esta variación en las brechas enfrenta la dificultad de no contar con los antecedentes indispensables para lograr una adecuada medición del cambio registrado en los valores previos al inicio de este Plan de Desarrollo debido a la carencia de una línea base que especifique los valores de los indicadores al momento de inicio. Adicionalmente, tampoco se dispone de indicadores de término, es decir no hay una declaración de cuál es el resultado que se esperaba alcanzar con las iniciativas que constituyeron la cartera de proyectos del Plan.

Por esta razón, con el objeto de lograr una evaluación de los cambios producidos, se asociaron las brechas declaradas con los objetivos propuestos, de manera de identificar, en la medida de lo posible, indicadores de situación al momento de inicio del Plan y respecto de los cuales se pudiera establecer una situación de término. Se analizó la vinculación que ha sido posible establecer entre las brechas identificadas en el documento del Plan de Desarrollo y las iniciativas de la cartera de proyectos, pero la propia formulación de las brechas no permitió, salvo en escasas ocasiones, establecer claramente lo que se quiere conseguir con las iniciativas propuestas.

La eficacia en el logro de resultados se evalúa en dos planos. En primer lugar, se evalúa la evolución de la brecha en sí misma, a través de indicadores para verificar qué tanto se modificó ese indicador después de aplicado el Plan. Hay que agregar el hecho de que los indicadores no siempre cumplen a cabalidad con los tiempos del Plan, es decir no siempre se corresponden con el año de inicio (2017) o con el de término (2024), pero se estima que resultan adecuados para dimensionar algunos de los efectos del Plan.

Para efectos de evaluación se han definido tres niveles de logro que se presentan en la Tabla 41. Se parte del supuesto que, una intervención de la duración efectiva que ha tenido este Plan Costa Araucanía debe haber generado un nivel alto de efecto si la brecha ha tenido un cambio superior al 20% de su valor al inicio del Plan. Estos valores pueden ser positivos o negativos dependiendo de si el efecto es un aumento del indicador o una disminución en su valor.

Tabla 41. Niveles de logro de la variación de la brecha identificada en el Plan. Años 2018 - 2024.

Nivel	Umbral
Alto	Más de un 20% de cambio
Medio	Entre 10 y 20% de cambio
Bajo	Menos de 10% de cambio

Fuente: Elaboración propia

En segundo lugar, se evalúa la evolución de los indicadores comparando los cambios producidos en las comunas de Costa Araucanía y en la Región. Esta evaluación pretende verificar si el territorio Costa Araucanía ha logrado avanzar en su situación de rezago respecto a la condición regional. Esta medición se basa en el hecho de que la situación de rezago se explica a través de la condición de desigualdad que marca un desmedro de este territorio al compararlo con el resto de la Región de La Araucanía. Para su evaluación se aplicará la escala de niveles que se presenta en la Tabla 42.

Tabla 42. Niveles de logro de la variación de la brecha identificada en el Plan respecto al indicador regional.

Nivel	Umbral
Alto	Más de un 80% de cambio
Medio	Entre 60 y 80% de cambio
Bajo	Menos de 60% de cambio

Fuente: Elaboración propia

También como parte del ámbito de resultados se evalúa el porcentaje de proyectos terminados respecto a lo planificado, así como la cantidad de desestimaciones y de reemplazos. En esta dimensión de la evaluación, se asume que el plan debería estar cercano al 100% de logro, por lo que se aplicará la misma tabla.

En el ámbito de productos, la eficacia, es uno de los criterios para evaluar el avance de los proyectos que componen el plan a lo largo de los ocho años de ejecución y que son fundamentales para el cumplimiento de los objetivos. Su medición se realizará por medio del subcriterio avance físico, que permitirá determinar la proporción de proyectos terminados desde el punto de vista físico, desagregando esta cifra por eje de desarrollo del plan. Este subcriterio debe incorporar el análisis de los desistimientos, así como la incorporación de nuevas iniciativas que pudieran haber sido incluidas durante la ejecución del Plan.

Un segundo criterio de evaluación en este ámbito es la eficiencia, que buscará establecer las condiciones con las que se logró el avance en la cartera, distinguiendo distintas variables. Uno de los subcriterios para evaluar la eficiencia es el análisis de la ejecución financiera del Plan en términos de la asignación de recursos. Comparación entre los costos reales asociados a las diversas actividades ejecutadas en el Plan de Desarrollo y los costos planificados o estimados para dichas acciones. Un segundo subcriterio es la evaluación de los plazos promedio de desarrollo de los proyectos. Al igual que el caso anterior, estas cifras se deben obtener por ejes de desarrollo y comparar con lo que se tenía planificado, lo que puede dar cuenta de cuellos de botella anteriores a la materialización.

En el ámbito de procesos, se evaluará la gestión del Plan sobre la base de la eficacia de la Gobernanza y su incidencia en la administración del Plan. La Eficacia en la Gestión del Plan será evaluada por la existencia o no de mecanismos y estrategias de sostenibilidad y sustentabilidad del Plan, que aseguren la persistencia de los efectos territoriales de las intervenciones e inversiones realizadas, una vez que el Plan ha cumplido su plazo de ejecución. Una segunda subdimensión de la eficacia en la Gestión evaluará la existencia de mecanismos y estrategias de transparencia y rendición, es decir la existencia de un sistema que asegurara la presentación, a las comunidades involucradas y a sus autoridades, de la marcha del Plan, del cumplimiento de las metas y de la superación de las brechas detectadas en el territorio.

Por su parte, el criterio de eficiencia en la gestión se mide a través de la dotación de los recursos humanos dedicados a la administración del Plan, tanto en cantidad como en la calidad de esa dedicación.

## 4.2 Análisis global

Como ya se ha señalado, el Plan de Desarrollo Costa Araucanía se estructuró en tres ejes estratégicos: Desarrollo Económico Sustentable, Infraestructura Habilitante para el Desarrollo Económico y Social, y Capital Humano y Social. Estos Ejes son transversales a las 3 principales actividades identificadas como claves en el Territorio: Turismo, Agroproductivo, y Pesca y Acuicultura.

En la cartera de inversiones original se definieron 120 proyectos de inversión con 127 etapas, alcanzando un monto estimado total de M\$ 97.876.436. A continuación, se presenta un análisis del comportamiento del Plan en términos globales, para más adelante hacer el análisis por cada ámbito de desempeño.

### 4.2.1 Avance Financiero

La Tabla 43 presenta la distribución de las iniciativas contenidas en la cartera de proyectos del Plan, según Eje Estratégico, y los correspondientes montos estimados de inversión. Cabe destacar que el Informe Consolidado del Plan considera los 120 proyectos iniciales, pero cuenta 128 etapas debido a que para la iniciativa “Construcción Embarcadero Turístico Tranapunte”, en la comuna de Carahue, código 30481235 se generó una nueva etapa. Inicialmente solo se consideraba el estado de ejecución, pero luego se incorporó una etapa previa de perfil.

Tabla 43. Iniciativas de inversión por Eje Estratégico. Años 2018 - 2020. Plan Costa Araucanía.

EJE ESTRATÉGICO	Nº DE INICIATIVAS	MONTO INVERSIÓN TOTAL (M\$)
Infraestructura Habilitante para el Desarrollo Económico y Social	114	92.116.439
Desarrollo Económico Sustentable	12	5.266.097
Capital Humano y Social	2	493.900
TOTAL	128	97.876.436

Fuente: Gobierno Regional de La Araucanía y Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas (2018).

En términos globales, luego de los diferentes cambios ocurridos durante su ejecución, el Plan alcanzó una cifra de inversión total estimada en M\$120.434.443, en tanto su ejecución financiera total alcanzó a los M\$80.524.307. El porcentaje de ejecución financiera global alcanza a un 66,86%, como se aprecia en el Gráfico 7.

Gráfico 7. Comparación de la ejecución presupuestaria total respecto a la estimada Plan Costa Araucanía.



Fuente: SUBDERE, GORE Araucanía. Resumen Consolidado Mensual Plan de Zonas en Desarrollo. Diciembre 2024.

La Tabla 44 presenta la distribución de la ejecución financiera total, a diciembre 2024, según la fuente de financiamiento desde donde provinieron los fondos.

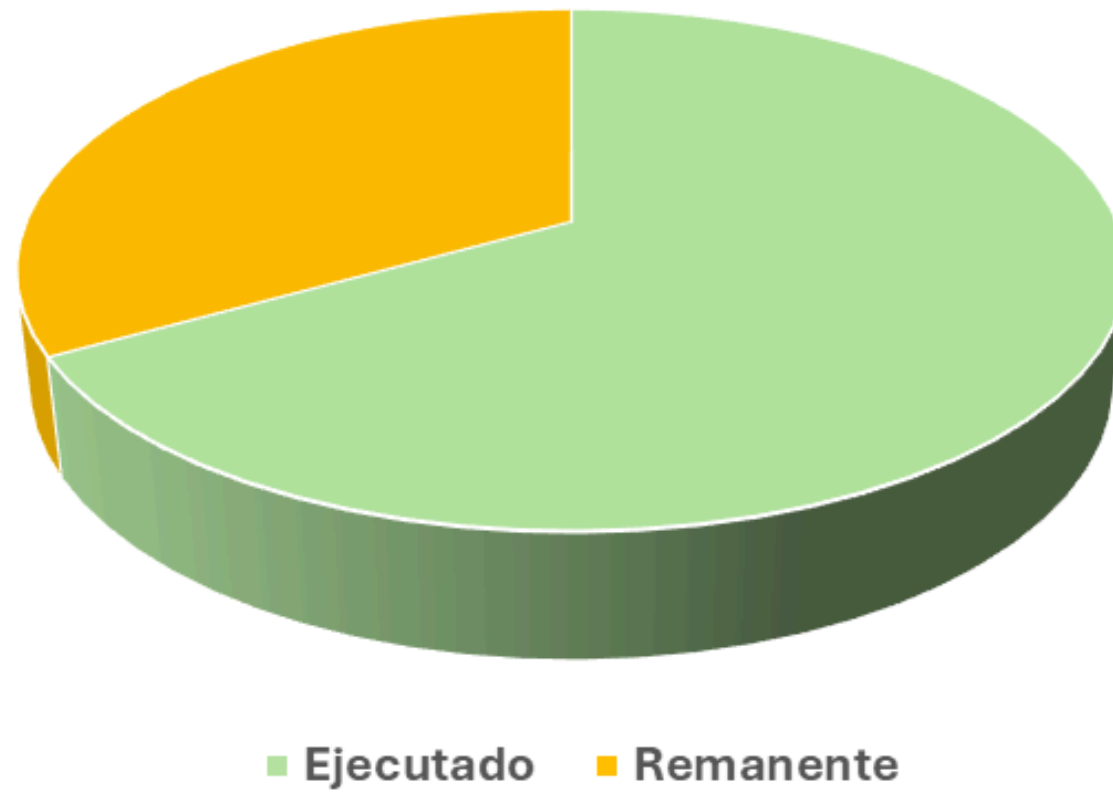
Tabla 44. Fuentes de origen de los fondos ejecutados a diciembre 2024. Plan Costa Araucanía.

FUENTE FINANCIERA	EJECUTADO A DICIEMBRE 2024 (M\$)
Fondo de Equidad Interregional	0
Asignación 070 (Partida 31, Capítulo 01, Programa 02)	2.970.648
FNDR	6.130.333
Sectorial	59.710.614
Territorios Rezagados (Años 2018 - 2023)	11.701.835

Fuente: SUBDERE, GORE Araucanía. Resumen consolidado mensual Plan de Zonas en Desarrollo. Diciembre 2024.

Sobre la base de estas cifras globales (Gráfico 8) resulta un remanente del Plan que alcanza a los M\$39.910.136.

Gráfico 8. Distribución del presupuesto del Plan Costa Araucanía.

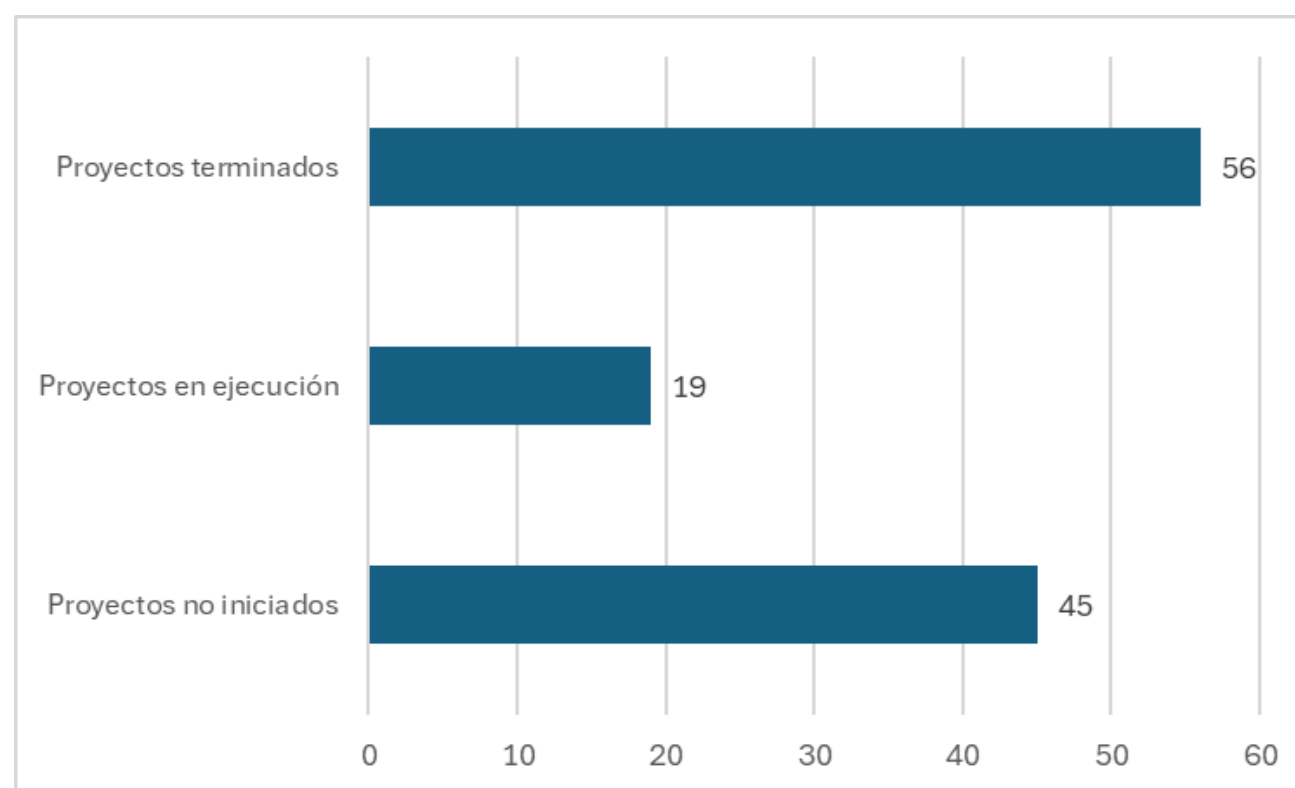


Fuente: SUBDERE, GORE Araucanía. Resumen Consolidado Mensual Plan de Zonas en Desarrollo. Diciembre 2024.

#### 4.2.2 Avance técnico

El avance técnico considera la condición en que se encontraban las 128 etapas del Plan, al mes de diciembre 2024, separándolas entre iniciativas terminadas, en ejecución y las que no se iniciaron (Gráfico 9). En Total de los 120 proyectos del Plan, se terminaron 56, mientras 19 se encuentran aún en ejecución y 45 definitivamente no se iniciaron por diversas razones.

Gráfico 9. Condición de los 120 proyectos del Plan Costa Araucanía a diciembre 2024.



Fuente: SUBDERE, GORE Araucanía. Resumen consolidado mensual Plan de Zonas en Desarrollo. Diciembre 2024.

### 4.2.3 Porcentaje de iniciativas finalizadas por cada eje

Importante resulta analizar el avance financiero (Gráfico 10) diferenciado según eje estratégico del Plan. La Tabla 45 presenta esta información con cálculos propios desarrollados a partir de la información contenida en el Resumen consolidado mensual del Plan de Zonas en Desarrollo del mes de diciembre del año 2024.

Tabla 45. Avance financiero según Eje Estratégico Plan Costa Araucanía.

EJE ESTRATÉGICO	COSTO TOTAL ESTIMADO	AVANCE FINANCIERO A DICIEMBRE 2024 (M\$)	% DE AVANCE FINANCIERO A DICIEMBRE 2024
Infraestructura Habilitante para el Desarrollo Económico y Social	100.984.300	69.735.150	69,06%
Desarrollo Económico Sustentable	12.881.166	10.728.869	83,29%
Capital Humano y Social	6.568.977	60.288	9,20%
<b>TOTAL</b>	<b>120.434.443</b>	<b>80.524.307</b>	<b>66,86%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SUBDERE, GORE Araucanía. Resumen consolidado mensual Plan de Zonas en Desarrollo. Diciembre 2024.

Gráfico 10. Avance financiero según eje estratégico Plan Costa Araucanía.



Fuente: Elaboración propia con datos de SUBDERE, GORE Araucanía. Resumen consolidado. Diciembre 2024.

En lo que respecta al avance técnico de las iniciativas (Tabla 46 y Gráfico 11), el eje de capital humano y social presenta un avance técnico del 50%, ya que de sus dos proyectos se encuentra 1 terminado. Sin embargo, es necesario hacer una aclaración al respecto, ya que en este eje se incluyen solamente dos iniciativas, pero ambas corresponden en realidad a proyectos de infraestructura: Construcción Infraestructuras Sanitarias Nehuentue, comuna de Carahue y Conservación Sistema Agua Potable Rural Cancura, comuna de Nueva Imperial. El segundo proyecto mencionado se encuentra terminado, mientras que el de la comuna de Carahue no se inició. Por su parte, el Eje de Infraestructura presenta el 46,5% de los proyectos terminados, el 11,4% en ejecución y el 42,1% no se inició. El eje de desarrollo económico sustentable registra un 66,7% de sus proyectos terminados, un 25% en ejecución y un 8,3% sin inicio.

Tabla 46. Avance técnico de los proyectos del Plan Costa Araucanía a diciembre 2024.

	INFRAESTRUCTURA HABILITANTE PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL	DESARROLLO ECONÓMICO SUSTENTABLE	CAPITAL HUMANO Y SOCIAL
Iniciativas Terminadas	53	8	1
Iniciativas en Ejecución	13	3	0
Iniciativas no iniciadas	48	1	1
TOTAL	114	12	2

Fuente: SUBDERE, GORE Araucanía. Resumen consolidado mensual Plan de Zonas en Desarrollo. Diciembre 2024.

Gráfico 11. Avance técnico de los proyectos del Plan Costa Araucanía a diciembre 2024.



Fuente: SUBDERE, GORE Araucanía. Resumen consolidado mensual Plan de Zonas en Desarrollo. Diciembre 2024.

### 4.3 Análisis cuantitativo por ámbito

#### 4.3.1 Ámbito resultados

Dada la restricción ya señalada en cuanto a la carencia de indicadores e información detallada en el Plan, se ha optado por seleccionar indicadores que permitan apreciar cambios en la condición general del territorio, entendiendo que el objetivo central de la aplicación de este Plan de Desarrollo es “generar condiciones de desarrollo socio-económico y reducir brechas de carácter territorial mediante una política de intervención intersectorial, con foco en el desarrollo productivo, en el incremento del ingreso autónomo de las familias, en la transferencia de competencias y en la generación de capital social y humano” (Gobierno Regional de La Araucanía y Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas. 2018). La Tabla 47 presenta los valores del indicador de variación de las brechas identificadas, en relación con el año base del Plan. En este ámbito de resultados, el indicador 1 (Tabla 47) mide la variación que ha tenido el indicador de brecha en el territorio entre el año de inicio y el de término. El indicador 2 (Tabla 48), por su parte, mide cuanto se logró avanzar en la reducción de la brecha respecto a lo esperado por el Plan. Dada la carencia de indicadores de término, se ha estimado que el objetivo está relacionado con alcanzar, a lo menos, el valor medio regional en cada caso. En ambos indicadores (1 y 2), lo relevante de observar son los niveles asociados que se asignan según las tablas presentadas.

Tabla 47. Indicador 1. Variación respecto al año base según brecha identificada.

Fórmula de cálculo	Brechas (unidad de medida)	Indicador	Nivel asociado
$\frac{(\text{Valor 2024}/\text{Valor 2017})-1}{1} \times 100$	Promedio de Pobreza (%)	-34,92%	Alto
	Años de escolaridad	16,05%	Medio
	Tasa de envejecimiento 1	19,79%	Medio
	Índice de vejez 2	-29,39%	Alto
	Tasa de crecimiento intercensal	-151,88%	Alto
	Tasa media anual de crecimiento demográfico	-317,99%	Alto
	Viviendas con agua potable desde red pública	19,80%	Medio
	Superficie con riego	28,57%	Alto
	Total de empresas	34,33%	Alto
	Total empresas de turismo	53,49%	Alto

1 Tasa de Envejecimiento = (Población de 65 años y más/ Población total) \* 100.  
2 Índice de vejez= (Población de 0 a 14 años/Población de 65 años y más)

Fuente: Elaboración propia en base a metodología propuesta y valores anuales proporcionados por GORE Araucanía.

Tabla 48. Indicador 2. Variación respecto de lo esperado al final de la intervención (Año 8).

Fórmula de cálculo	Brechas (unidad de medida)	Indicador	Nivel asociado
(Costa 2024-Costa 2017) / (región 2024-costa 2017) *100	Promedio de Pobreza (%)	45,37%	Medio
	Años de escolaridad	48,55%	Medio
	Tasa de envejecimiento <sup>1</sup>	30,00%	Alto
	Índice de vejez <sup>2</sup>	200,97%	Alto
	Tasa de crecimiento intercensal	72,92%	Medio
	Tasa media anual de crecimiento demográfico	65,60%	Medio
	Viviendas con agua potable desde red pública	46,01%	Medio
	Superficie con riego	7,84%	Medio
	Empresas de turismo	-143,75	Alto

1 Tasa de Envejecimiento = (Población de 65 años y más/ Población total) \* 100.  
2 Índice de vejez= (Población de 0 a 14 años/Población de 65 años y más)

Fuente: Elaboración propia en base a metodología propuesta y valores anuales proporcionados por GORE Araucanía, encuesta CASEN, INE y SII.

No cabe duda de que el Plan de Desarrollo es sólo un componente de toda la inversión pública verificada en estos ocho años (2016-2024), pero, como ha sido señalado por los actores territoriales en entrevistas, el hecho de utilizar el descriptor de Zona de Rezago permitió invertir en proyectos y programas que, dadas las condiciones de desmedro en que se encontraba este conjunto de comunas, no habrían podido financiarse por la vía regular.

Si bien el Plan no declara explícitamente a la condición de pobreza como una de las brechas a superar, la sola calificación de Costa Araucanía como Zona de Rezago, implica una condición de pobreza superior a la media regional. Por esa razón se ha estimado adecuado considerar, como primer dato a evaluar, la evolución que ha tenido la pobreza en el territorio.

El año 2017 el territorio Costa Araucanía presentaba un promedio de población en situación de pobreza del 37,34% mientras el promedio regional era de 15,44%. Luego de la ejecución del Plan, se verifica una reducción de la pobreza en Costa Araucanía de un 34,92%, como se aprecia en la Tabla 47, por lo que se considera que este cambio tiene un Nivel Alto. La comuna de Toltén es la que registró la mayor reducción pasando de un 40,7% en el año 2017 a un 21,8% el 2022. Al año 2022 (última medición disponible) la pobreza regional ha disminuido a un 8,6% y la de Costa Araucanía a un 24,3% y, pese a que se mantiene aún una brecha importante, esta ha manifestado una reducción del 45,4 % en estos 8 años, lo que se puede considerar un logro de Nivel Medio.

Un segundo grupo de variables analizadas pertenecen al ámbito poblacional, debido a que Costa Araucanía presentaba una situación demográfica compleja, con una disminución de población de un 2,26% entre 2022 y 2017, altos índices de envejecimiento y baja escolaridad de la población. En cuanto al crecimiento demográfico, se registra un cambio significativo en la tendencia a disminuir que presentaba el territorio. De la situación de crecimiento negativo que significó una disminución de 2.184 habitantes (2,26%) entre los censos de 2002 y 2017, se pasa a una condición de crecimiento neto de 3.242 habitantes (3,44%), superando así el total de población que tenía el territorio en el año 2002. En los extremos, la comuna de Saavedra aumentó su población en un 25,6% mientras Teodoro Schmidt registra una disminución de -14,4%.

Respecto a la escolaridad media de la población, el censo del año 2017 arrojaba un promedio de 7,3 años para Costa Araucanía. Por su parte en el censo del año 2024 este valor subió hasta 8,5 años de escolaridad en promedio.

El Plan de Desarrollo de Costa Araucanía ponía énfasis en las inversiones en infraestructura asumiendo que era uno de los factores determinantes en la situación de rezago presentada por el territorio. Desafortunadamente es en este campo donde se manifiesta el mayor déficit de información para construir indicadores. Sólo ha sido posible medir la variación en dotación de agua potable en las viviendas del territorio. El censo del año 2017 registró un 56,76% de las viviendas de Costa Araucanía con conexión a la red pública de agua potable. Este valor subió a un 68% en el censo del 2024. Esto significó una disminución de la brecha en un 19,8%, valor considerado como Nivel Medio de logro.

Otro antecedente referido a infraestructura, específicamente a riego, se evaluó considerando la superficie agrícola que está bajo riego y que en el censo agropecuario del año 2007 era de un 0,55%. El censo agropecuario realizado el año 2021 muestra un ligero crecimiento llegando a un 0,72% de la superficie bajo sistemas de riego. Ello implica una disminución de la brecha de un 28,57%, considerado un Nivel Alto de cambio.

Respecto al objetivo de incrementar la inversión y generar más oportunidades de empleo en Costa Araucanía, se observa un importante aumento de la actividad turística. Tanto el crecimiento en el número de empresas en las bases del Servicio de Impuestos Internos, como en SERNATUR, para el caso del turismo, se aprecia un Nivel Alto de logro.

Un tercer indicador de resultados (Tabla 49) tiene que ver con el grado en que se han ejecutado las iniciativas contenidas en los ejes estratégicos del Plan.

Tabla 49. Indicador 3. Porcentaje de proyectos terminados a 2024 respecto del total. Global y según eje estratégico.

Fórmula de cálculo	Eje estratégico	Valor	Nivel asociado
(N° de proyectos terminados al 2024 Eje i /N° de proyectos total de la cartera Eje i) x 100	Global	47,66%	Bajo
	Eje 1 Desarrollo Económico Sustentable	66,67%	Medio
	Eje 2 Infraestructura Habilitante para el Desarrollo Económico y Social	45,61%	Bajo
	Eje 3 Capital Humano y Social	50,00%	bajo

Fuente: Elaboración propia en base a metodología propuesta y valores anuales proporcionados por GORE Araucanía

Como se aprecia, la ejecución de las iniciativas del Plan ha presentado un Nivel Bajo de cumplimiento, no superando el 50% de iniciativas terminadas a diciembre del 2024. Solamente el eje estratégico de “Desarrollo Económico Sustentable” logra alcanzar un nivel medio de ejecución. Esto podría resultar contradictorio con los niveles de logro alcanzados en los indicadores que se han usado para evaluar el efecto global del Plan, sin embargo, da luces en el sentido de que se ejecutaron iniciativas que tuvieron un efecto multiplicador en el territorio.

Durante la ejecución del Plan se desestimaron 24 iniciativas por diferentes motivos, como problemas de gestión o de tipo técnico derivado de algunas imprecisiones en la formulación de los proyectos que hicieron inviable su ejecución. Otra causa de desistimiento fue la no priorización de la iniciativa por parte de los municipios. El nivel de desistimientos puede considerarse alto ya que implicó al 19% del total de iniciativas del Plan aunque -como se ha señalado - estas acciones pueden representar el desarrollo del propio ciclo de la cartera de iniciativas las cuales durante la implementación del instrumento pueden ir recabando más antecedentes, perfilar técnicamente las iniciativas o establecer costos de forma más certera.

En relación con proyectos reemplazados, solo se registraron 4 casos, en que se modificó el nombre y el monto estimado de la inversión. Los cuatro proyectos pertenecían al eje estratégico de desarrollo económico sustentable, aunque uno de ellos, originalmente, estaba en el eje de capital humano y social.

### 4.3.2 Ámbito de producto

En el ámbito de producto, la evaluación se centra en el análisis del avance técnico (Tabla 50) y financiero (Tabla 51) de los ejes estratégicos del Plan, permitiendo un análisis más detallado de la marcha de los ejes que complemente la evaluación de resultados que mostró un nivel bajo de logro respecto a los proyectos que se ejecutaron como proporción del total de iniciativas.

Tabla 50. Indicador 1. Avance técnico de la cartera y según eje estratégico.

Fórmula de Cálculo	Eje estratégico	Valor	Nivel asociado
(Suma del avance técnico de cada iniciativa) / N° total de iniciativas de la cartera)	Global	70,00%	Medio
	Eje 1 Desarrollo económico sustentable	87,91%	Alto
	Eje 2 Infraestructura habilitante para el desarrollo	53,88%	Bajo
	Eje 3 Capital humano y social	50,00%	Bajo

Fuente: Elaboración propia en base a metodología propuesta y valores anuales proporcionados por GORE Araucanía

Tabla 51. Indicador 2. Avance financiero de la cartera y según eje estratégico.

Fórmula de Cálculo	Eje estratégico	Valor	Nivel asociado
Gasto total de la cartera al 2024 / Costo total presupuestado según Informe Seguimiento diciembre 2024)	Global	68,00%	Medio
	Eje 1 Desarrollo económico sustentable	86,72%	Alto
	Eje 2 Infraestructura habilitante para el desarrollo	52,28%	Bajo
	Eje 3 Capital humano y social	50,00%	Bajo

Fuente: Elaboración propia en base a metodología propuesta y valores anuales proporcionados por GORE Araucanía

Los avances verificados, tanto en lo técnico como en lo financiero, registran un Nivel Medio de logro. En ambos casos es el eje estratégico de “Desarrollo económico sustentable” el que muestra el mejor desempeño alcanzando un Nivel Alto, por sobre el 85% de avance. Los otros dos ejes en cambio registran valores del orden del 50% de avance.

En relación con el avance financiero del Plan, el indicador 3 de Producto (Tabla 52), evalúa el avance por fuente de financiamiento, el cual muestra un Nivel Medio, en general. El caso de la fuente de financiamiento mixto que tiene un 0% de avance corresponde a una iniciativa del sector pesca en el eje estratégico de “Desarrollo económico sustentable”, que no se inició en el período del Plan.

Tabla 52. Indicador 3. Avance financiero por fuente de financiamiento.

Fórmula de Cálculo	Fuente	Valor	Nivel asociado
Gasto total fuente financiera i / Costo total presupuestado fuente financiera i	GLOBAL	66,86%	Medio
	MIXTO	0,00%	Bajo
	FNDR	62,00%	Medio
	TERRITORIOS REZAGADOS	78,00%	Medio
	SECTORIAL	68,00%	Medio

Fuente: Elaboración propia en base a metodología propuesta y valores anuales proporcionados por GORE Araucanía

Por último, en el Ámbito Producto se evalúa el cumplimiento de plazos en la ejecución de las iniciativas. Las tablas 53 y 54 dan cuenta de estos indicadores, en ambos casos con un Nivel Alto de cumplimiento. El 98% de los proyectos se iniciaron en las fechas previstas, en tanto al 80% terminaron en el plazo establecido, lo que da cuenta de un alto nivel de logro en estos indicadores.

Tabla 53. Indicador 4. Porcentaje de proyectos iniciados de acuerdo a lo planificado.

Fórmula de Cálculo	Indicador	Nivel asociado
(Nº de proyectos iniciados en fecha planificadas o antes/Nº total de proyectos con inicio planificado hasta dic. 2024) x100	97,66%	Alto

Fuente: Elaboración propia en base a metodología propuesta y valores anuales proporcionados por GORE Araucanía

Tabla 54. Indicador 5. Porcentaje de proyectos finalizados de acuerdo a lo planificado.

Fórmula de Cálculo	Indicador	Nivel asociado
(Nº de proyectos finalizados en fecha planificadas o antes/Nº total de proyectos finalizados) x100	80,47%	Alto

Fuente: Elaboración propia en base a metodología propuesta y valores anuales proporcionados por GORE Araucanía

### 4.3.3 Ámbito de procesos

En el ámbito de procesos se recogen antecedentes respecto a indicadores de gestión, gobernanza, difusión, transparencia y sostenibilidad (Tabla 55). Estos indicadores cuantitativos serán analizados con mayor profundidad y detalle en la evaluación cualitativa del Plan.

La información puesta a disposición presenta un déficit importante en cuanto a la existencia de informes mensuales de gestión. Solamente se presentan 23 informes mensuales para los ocho años de ejecución del Plan. Igualmente, no se entregaron evidencias de la existencia de planes de continuidad o sostenibilidad.

En cuanto a difusión y transparencia, hay evidencias de la realización de actividades de difusión en los municipios, con la Cámara de Comercio y Turismo, así como reuniones con funcionarios municipales de las UDEL y de Fomento Productivo. Además, se presentan evidencias de reuniones con la Mesa Territorial que forma parte fundamental de la gobernanza del Plan.

Tabla 55. Indicadores cuantitativos de Proceso.

Indicadores de proceso (gestión): Gobernanza del Plan	Medición cuantitativa	Valor / 2018-2024	Observaciones
CANTIDAD Y CALIDAD DE INFORMES DE GESTION DEL PLAN	Nº (c/r a lo instruido) y calidad (completitud y consistencia de información) de informes de gestión	23 informes mensuales 0 informes anuales	Se registra y entregan antecedentes que dan cuenta de la realización de informes mensuales y anuales en el periodo
ACCIONES CON MUNICIPIOS Y CONSEJOS	Nº de acciones realizados con municipios y consejos	0	No hay evidencias de reuniones de consejo regional ni de concejos municipales
RECURSOS HUMANOS	Cantidad, estamento y nivel de dedicación	4 profesionales. 43 horas semanales	El equipo de 4 profesionales dedica 43 horas semanales a la gestión y seguimiento del Plan.

Indicadores de (proceso) gestión: Sostenibilidad y Sustentabilidad	Medición cuantitativa	Valor / 2018-2024	Observaciones
PLAN DE CONTINUIDAD O SOSTENIBILIDAD	Existencia (Si/No), nivel de ejecución	No	No hay evidencias de existencia de plan de continuidad o sostenibilidad

Indicadores de (proceso) gestión: Difusión, transparencia y rendición de cuentas	Medición cuantitativa	Valor / 2018-2024	Observaciones
DESARROLLO DE EVENTOS DE DIFUSION DEL PLAN EN TERRITORIOS	Nº de eventos asociados a difusión del Plan	10/8	Se registran y verifican 10 eventos sobre un total de 8, asumiendo un evento al año. Reuniones de socialización, difusión, jornadas de trabajo técnico, reuniones de mesa territorial y reuniones con funcionarios municipales.
PUBLICACIONES PARA LA DIFUSION DEL PLAN	Nº de publicaciones para la difusión	3/3	Se registran y verifican 3 tipos de publicación sobre 3 definidas: noticias, informes de gestión y publicación en la web

Fuente: Elaboración propia en base a metodología propuesta y valores anuales proporcionados por GORE Araucanía.

## 5. EVALUACIÓN CUALITATIVA DEL PLAN DE DESARROLLO DE ZONAS REZAGADAS EN MATERIA SOCIAL DE LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA. PLAN COSTA ARAUCANÍA.

El análisis cualitativo se orienta a la identificación de la percepción de los actores territoriales respecto a la aplicación del Plan y al nivel de éxito de sus iniciativas y consecuentemente al nivel de logro de los objetivos. El análisis cualitativo servirá también para tener los antecedentes que permitan evaluar el proceso de gestión del Plan.

De este modo, atendidos los antecedentes de contexto previos, el análisis cualitativo que se presenta a continuación tiene como base de apoyo un conjunto de actividades desarrolladas en el territorio Costa Araucanía, talleres de análisis con los equipos profesionales de los municipios y del Gobierno Regional, entrevistas a actores clave y aplicación de instrumentos de recopilación de información en talleres de trabajo.

Mediante ese procedimiento se pudo recopilar información referida a la gestión del Plan y sus resultados a través de la percepción de sus actores, tanto equipos de gestión, como usuarios beneficiarios de programas de fomento. Esta información permitió explicar, a lo menos en parte, los resultados cuantitativos del Plan.

El análisis cualitativo se organiza en base a tres ámbitos, los mismos utilizados para el análisis cuantitativo: ámbito de resultados; ámbito de productos; ámbito de procesos. Se tomó como base el tablero preparado para el análisis cuantitativo, el cual se complementó y expandió de acuerdo con criterios y definiciones cualitativas. Así, desde los ámbitos antes mencionados surgen subcriterios e indicadores cualitativos.

### 5.1.1 Ámbito resultados

Por el hecho de tratarse de una evaluación final de un Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados, el análisis de los resultados constituye el ámbito más relevante para dimensionar el éxito del Plan. Como se indicó en la propuesta metodológica, el ámbito de resultados se evalúa por el criterio de eficacia, mediante el subcriterio de variación de brechas. En el caso de este informe de evaluación cualitativa el foco estará puesto en los efectos que los habitantes del territorio perciben como resultado de la ejecución de la cartera de iniciativas del Plan. Resulta importante indagar las sensaciones de los beneficiarios del Plan y de los habitantes en general, de Costa Araucanía, con relación a los cambios en el territorio de sus comunas y en la calidad de vida de sus habitantes.

#### 5.1.1.1 Origen e implementación del Plan

Como ya se mencionó en el análisis de la evaluación cuantitativa del Plan Costa Araucanía, al término del plazo de ejecución solamente se logró concretar el 48% de las 128 iniciativas incluidas en la planificación original. Este resultado global es bajo para un Plan que se ejecutó a lo largo de ocho años, desde 2016 a 2024. No obstante, es necesario hacer algunas consideraciones respecto al período de ejecución que permiten explicar, en parte, esa cifra.

El Decreto Supremo N.º 1.490, de 2016 (pub. 06.01.2017), incorporó al territorio Costa Araucanía como beneficiario del programa de Zonas de Rezago a contar de 2017. Esto se explicita en la norma que agrega comunas al Plan y en los documentos de SUBDERE que describen dicha incorporación. Se debe consignar que el Consejo Regional de la Araucanía aprobó el Plan de Desarrollo según el Acuerdo N.º524 de la Sesión Extraordinaria N.º004 del 03 de septiembre de 2018, quedando expresado en el documento “Plan 2018-2020 Territorio Costa Araucanía”, fechado en Temuco, en agosto de 2018 y que contiene la fundamentación, diagnóstico, propuesta de ejes de intervención y la correspondiente cartera de iniciativas.

Atendiendo a las fechas detalladas, el Plan comienza a ejecutarse oficialmente recién a fines del año 2018, con aportes provenientes del FNDR. Los primeros aportes financieros provenientes de los fondos de convergencia y de territorios rezagados se registran en el curso del año 2019, lo mismo que los primeros recursos de tipo sectorial.

Además, una vez iniciada la ejecución de recursos, el estallido social (octubre de 2019) y luego la pandemia (2020-2021) interrumpieron ventanas de licitación, restringieron el trabajo en terreno y forzaron reprogramaciones, con menor concurrencia de oferentes, permisos más lentos y suspensión de actividades participativas. Como sintetizó un dirigente de la comuna de Toltén, “para mí la zona de rezago, nos robaron 2 años que fue la pandemia no se pudo avanzar, que deberían haber seguido del 2000 haber terminado en el 2028”. Esta percepción refleja la pérdida de tiempo efectivo de ejecución y la expectativa de compensar el desfase mediante extensión del horizonte o ajustes de cronograma, resguardando calidad técnica, pertinencia territorial y transparencia del gasto. Este desfase de más de dos años en el inicio del Plan se complejiza con las condiciones en que se genera el Plan, junto con los problemas que se presentaron al comienzo de la operación. El problema empieza por el nombre del territorio “no fue el nombre que pusimos nosotros los que hacíamos parte del territorio. Porque se lo instalaron cuatro alcaldes. Y después hubo un quinto invitado, Imperial. ¿Me entiendes? Entonces yo no me siento identificado con Costa Araucanía. Eso lo pusieron los alcaldes”. Lo mismo se aprecia de parte de los miembros del equipo de gestión “estos planes fueron desarrollados por el nivel central. No se recogió la mirada regional, territorial”.

Sí se reconoce que Costa Araucanía tiene la ventaja de ser un territorio estratégico regional, definido como tal en la Estrategia Regional de Desarrollo, por lo que ya contaba con un cierto nivel de organización, que además se concretó en la creación de la Asociación de Municipios de Costa Araucanía (AMCA), organización que jugó un rol relevante en la declaración del territorio como zona de rezago. “En la elección del territorio Costa, por supuesto que tenía un mayor grado de avance y se ha mantenido siempre con un nivel de expectativa alto, porque afortunadamente las comunas que lo conforman forman parte de un territorio estratégico regional, que va de la mano con la Estrategia Regional de Desarrollo. Es parte de la zonificación, el territorio se conoce, comparten un fin ellos, por lo cual han estado más organizados y más alertas.”

El rol jugado por los alcaldes fue fundamental en conseguir la declaratoria de zona de rezago, por eso algunas opiniones señalaban que este Plan es resultado de gestiones políticas, “la incorporación de este territorio a la zona (de rezago) fue una forma colaborativa asociada que tuvieron unos alcaldes del momento, de poder gestionar una forma de hacer de que el territorio nuestro tenía que avanzar de una forma más rápida, de poder eliminar ciertas brechas”.

La afirmación de que el Plan fue desarrollado desde el nivel central se basa en el hecho de que, una vez declarado el territorio como Zona de Rezago, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) contrató a dos profesionales para elaborar el Plan, en el plazo de un año. Esto generó el problema de tener que comenzar a trabajar con un Plan nuevo y respecto del cual no se tenían mayores antecedentes, “el plan comenzó el 2018. Y a nosotros nos entregaron el libro y tienen que comenzar a trabajar. No habían indicadores, no había cómo medirlo”.

Sin embargo, existen evidencias de que además de esta opinión de que el Plan fue gestado en el nivel central (Santiago), hubo un grado no menor de participación de las comunidades locales “La construcción del plan sí, se hizo de manera participativa. Se hizo, si es que no mal recuerdo, todas las comunas apostamos por los sectores de interés de los distintos rubros. Participaron los dirigentes, representantes de esos grupos, turismo, pesca, agrícola, los usuarios y también la autoridad política y las instituciones que iban a ser parte de los procesos de trabajo”.

Sin embargo, esta participación no fue suficiente para cubrir todas las demandas de los actores del territorio: “Desde su inicio no hubo participación de los UDELes en la parte productiva; [...] y tampoco consultas ni modalidades de ejecución, recabar información en cómo dirigir los recursos. Era una decisión que se tomaba más bien política, por decirlo de alguna manera, donde participaban, sé que participaban los alcaldes en sus inicios, solamente”. “Con la UDEL puntualmente no se trabajó, más con la SECPLA inicialmente, porque se dio como un programa de inversión pública con esa metodología”.

Lo anterior es refrendado por un dirigente de Costa Araucanía que señala que “en lo personal, en el 2017 supe el programa y a partir del 2018 participé en todas las mesas de trabajo que se hicieron en Costa Araucanía para ver cuál era la necesidad y hacia dónde se tenían que enfocar los diferentes temas y los recursos que iban a bajar”; “Por eso este plan, como dice Usted, se trabajó, se conversaron varios temas, cada uno cada sector, Carahue, Saavedra, Nueva Imperial, Toltén, traía su problema, y fuimos escuchados, igual habían cosas que no nos gustaban, como decía la diferencia en los recursos, pero ahí teníamos que quedarnos porque es lo que había”.

La estrategia de formulación de la cartera de iniciativas se refleja en algunas incoherencias que contiene el Plan. Por ejemplo, se detecta desde el diagnóstico un conjunto de brechas a partir de las cuales se formula un conjunto de iniciativas, (“sólo ideas”, según uno de los integrantes de equipos municipales) pero que no dan debida cuenta de las brechas enunciadas y luego, la cartera de iniciativas a financiar no las contiene. Por ello, se declara, “yo creo que en ese entonces dijeron estas son las obras que hay, esto es lo que tenemos disponible y esto lo podemos agregar a la cartera entonces tampoco hubo una depuración más allá de la iniciativa”.

A ello se agrega la opinión en el sentido de que “¿Por qué la zona de rezago? Desde nuestro entender porque la zona de rezago permitía financiar proyectos más grandes que no tengan el componente económico”. “O sea, la conclusión final era muchachos, aquí hay que hacer un puente o que pase un vehículo porque no tiene rentabilidad económica. Y, por lo tanto, esta zona de rezago no les pide rentabilidad económica, les pide rentabilidad social. Cómo yo con ese puente apunto dos territorios que se encontraban anteriormente aislados”.

En este mismo sentido, se manifestó, “levantamos una cartera posible, de proyectos posibles. Una vez que socializamos bien la cartera, se los hicimos saber a la SUBDERE creo, a través del Ministro de Obras Públicas”. “Y ahí partió todo, pero una vez que se comunicó nuestra cartera, estuvo mucho tiempo esperando que entrara nuestra cartera a zonas de rezago, demoramos mucho, más de un año, y después el Gobierno Regional demoró mucho en sancionar la cartera. Fue una demora excesiva, excesiva, demasiado demora parte del Gobierno Regional que debían sancionar.”

Y se agrega: “Demoraron mucho ahí, entonces desfasó toda la cartera, la desfasó y acortaron los tiempos, porque teníamos una cartera de 8 años así y después se partió con 4 años, entonces los montos que se comprometieron fueron 4 años y desfasados. Y ahí se creó un problema porque hemos tenido muy poco monto, y la propuesta de los montos fue un recorte que no fue consultado a nosotros, porque podríamos habernos ajustado. Entonces usualmente fuimos consultados al principio y después nosotros no participamos en nada, entonces de alguna forma se produjo una especie de descoordinación”.

La Dirección de Obras Portuarias indica que ellos tenían un programa específico con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia sobre mejoramiento de borde costero que les permitía una evaluación costo eficiencia, por lo que para los proyectos que se necesitaban en las pequeñas caletas de la región ajustaba bien. El 2014 - 2015 presentaron la cartera a la Intendencia, pero no les fue bien. Por eso cuando aparece el programa zona de rezago, en que el descriptor les permite evaluar por costo eficiencia, les calzó con la cartera que tenían preparada, “entonces nosotros elaboramos en conjunto con los 5 alcaldes de Costa Araucanía y con el Gobierno Regional una cartera de 17 proyectos. Son los proyectos de nosotros como Dirección de Obras Portuarias. Así fue como la génesis, se consensuó con la municipalidad, con los alcaldes de ese minuto. Un promedio de 2 o 3 iniciativas para cada comuna para que fuera relativamente equitativo”.

De igual manera se expresan desde la Dirección de Vialidad: “Se utilizaron lo que vialidad tenía como cartera. Se utilizó parte de la cartera que nosotros ya teníamos, no hubieron como iniciativas, o sea, como nuevas cosas, distinto a lo que vialidad ya tenía visualizado como cartera.”.

Lo expuesto más arriba da cuenta de un Plan estructurado sobre la base de iniciativas que existían en los servicios, además de un conjunto de propuestas generadas desde los municipios, no siempre viables ni consultadas con los respectivos servicios. Todo ello fue procesado por dos profesionales contratados para ese efecto quienes elaboraron el documento del Plan que fue sometido a la aprobación del Consejo Regional. Esto, más los atrasos en su aprobación y más tarde el estallido social y la pandemia de COVID, significaron un retraso en el inicio efectivo de la ejecución de la cartera de iniciativas, lo que explica, en buena parte, la relativamente baja ejecución del Plan.

#### **5.1.1.2 Cumplimiento de la cartera**

Partiendo de la base de que la cartera de iniciativas contenidas en el Plan tenía por finalidad sacar al territorio de su situación de rezago, el cumplimiento de dicha cartera se debía reflejar en la superación de las brechas identificadas en el diagnóstico del Plan. Como ya se ha señalado, la principal dificultad para la evaluación del Plan Costa Araucanía radica, precisamente, en la ausencia de indicadores que permitan verificar los cambios en las brechas que se pretende mejorar. Más aún, las iniciativas contenidas en la cartera no tienen una relación directa con las brechas, por lo que los resultados resultan más complicados de evaluar.

En ese sentido, el cumplimiento de la cartera se constituye como el indicador más claro de los resultados. Sin embargo, en este caso se presenta el hecho de que una baja ejecución de la cartera da como resultado, según la opinión de los actores del territorio, una mejora perceptible de la calidad de vida de sus habitantes. Opiniones con tanta fuerza como “el Plan me cambió la vida” o “sólo puedo dar gracias por haberme permitido participar del Plan”, dan cuenta del efecto que esta política pública causó en los habitantes de Costa Araucanía, que al final del día es el objetivo último de su aplicación.

Un participante en talleres manifestó de manera muy clara esta aparente contradicción entre la ejecución del Plan y sus resultados “nos dijeron ustedes son zona de rezago Costa Araucanía, pero no teníamos reglamento, entonces ya teníamos el primer problema, o sea, teníamos la cancha, pero no sabíamos cuáles eran las reglas y teníamos que jugar”.

Numerosas fueron las expresiones recogidas en los talleres con beneficiarios de los programas de fomento que demuestran los resultados del Plan. Lo propio ocurrió en los talleres realizados con los equipos municipales de las cinco comunas que forman este territorio. “El Plan del Estado generó un cambio. Yo estoy hablando solamente el tema productivo”, “nosotros pudimos mecanizar mucha agricultura en Carahue con listas de espera que tenían 3, 4 años con proyectos de INDAP, entonces cuando pudimos bajar recursos de rezago a través de instrumentos que eran amigables con el entorno emprendedor de cada comuna llegamos a poder financiar tractores, rastras en donde antes no se podía”. “Este plan de zona de rezago para muchos de nosotros que tenemos emprendimiento, tenemos feria o las chiquillas que son independientes [...] Claro que nos ayudó, o sea, es un paso importante para lo que nosotros estamos haciendo”.

Para lograr estos resultados, los equipos municipales debieron ajustar los instrumentos a las características de los potenciales usuarios “nosotros, desde los equipos, el trabajo con el equipo de rezago, pudimos generar, no cambiar, sino que solamente adaptar los instrumentos que ya estaban a la realidad comunal”. Con esa estrategia hicieron posible que la cobertura de los programas fuera mayor. Hay un importante efecto de las estrategias seguidas por los equipos municipales que a través de la adaptación de los instrumentos y de una adecuada gestión de los programas de fomento lograron buenos resultados en el territorio, por ejemplo, en la mecanización de la agricultura como una estrategia para retener población joven y paliar el envejecimiento que provoca falta de mano de obra.

La opinión general que se pudo recoger en las distintas actividades de participación (entrevistas grupales, talleres, aplicación de cuestionarios a beneficiarios y dirigentes) es que el Plan provocó cambios importantes en el territorio Costa Araucanía. Así, por ejemplo, el 89,7% de los participantes en los talleres en que se aplicó el cuestionario que se mencionó en la metodología, coincidió en que “la calidad de vida en nuestras ciudades y pueblos” está mejor que hace años. Esta opinión en el caso de las comunas de Toltén y Teodoro Schmidt fue más contundente ya que el 92,3% de los asistentes al taller respondieron que su calidad de vida mejoró. Y esto tiene directa relación con el hecho de que el 82,8% de los participantes de estos talleres señalaron que “los proyectos del Plan de Desarrollo eran los más necesarios para solucionar nuestros problemas” y el 67,8% estima que actualmente el territorio Costa Araucanía está mejor posicionado en la región, comparada su situación con lo que ocurría hace 8 o 10 años atrás. La Tabla 56 presentan los resultados agrupados de los dos talleres realizados con usuarios y beneficiarios del Plan.

En la Tabla 56 se presentan los resultados recogidos como respuestas a una comparación de las condiciones de algunas variables entre la situación al inicio del Plan y la actualidad. Como se puede apreciar, existe una sensación de que las condiciones generales en este territorio han cambiado en los últimos años. “Es evidente que estamos mejor. Podríamos mucho mejor, hay mejor conectividad, prácticamente los dos caminos principales que nos comunican que nos llevan a Temuco están habilitados, con asfalto” señalaba una beneficiaria, mientras otro participante planteaba que “sin duda hay sectores donde los caminos todavía son de ripio y están en malas condiciones, pero también hay conexiones que han sido fundamentales tanto para todos nosotros los comerciantes, emprendedores”. “Yo encuentro que estamos mejor porque ahora tenemos agua potable, antes no lo teníamos. Con el dinero de rezago, igual compramos nuestros materiales a cada socia. Lo que esta carretilla para nuestro hilo, para fondos, nos compramos cocina a leña para teñir, a colores más delicados, para nuestra educación”.

Solamente se mantiene un descontento en relación con la atención en los Servicios de Salud, tema que no fue abordado por las iniciativas del Plan. A este respecto se recogieron afirmaciones como: “hasta el día de hoy seguimos teniendo el mismo problema en el tema dental, en temas cardíacos, todos tenemos que viajar hasta el día de hoy, atendernos afuera, no tenemos los profesionales acá”; “Yo veo que está igual porque yo vivo en un sector rural, entonces la posta rural de nosotros sigue igual que 10 años no ha mejorado”.

Es importante tener presente que al interior del territorio existen diferencias respecto a estas opiniones, particularmente en sectores rurales más aislados, donde las condiciones de rezago se mantienen en general. Por otro lado, resulta necesario tener en cuenta que la mejoría general de la calidad de vida de los habitantes no sólo puede ser debido a las iniciativas de este Plan, por cuanto existen otras políticas públicas que han incidido en estos resultados, pero que resulta imposible diferenciar.

Tabla 56. Resultados de los talleres con beneficiarios de las cinco comunas de Costa Araucanía.

Indicadores	Está peor que hace 10 años	Se mantiene igual	Está mejor que hace 10 años
La atención en los centros de salud de su comuna	35,7%	33,9%	30,4%
La calidad de los caminos principales, que unen las ciudades de Costa Araucanía	5,3%	15,8%	78,9%
La calidad de los caminos secundarios	10,5%	42,1%	47,4%
La calidad de vida en nuestras ciudades y pueblos	8,6%	1,7%	89,7%
Comparando Costa Araucanía con el resto de la región, se puede decir que	8,5%	23,7%	67,8%
Indicadores	Ha disminuido	Se ha mantenido igual	Ha crecido de manera importante
La actividad económica en nuestras comunas	11,9%	44,1%	44,1%
El turismo en el territorio de Costa Araucanía	5,1%	22,0%	72,9%

Fuente: Elaboración propia.

En un segundo conjunto de preguntas se pidió a los participantes que expresaran su acuerdo o desacuerdo con afirmaciones que se les plantearon. Los resultados se recogen en la Tabla 57. En este caso, la mayoría de las opiniones son positivas, excepto en la percepción de que los principales problemas de las comunas no han sido solucionados, lo que muestra alguna contradicción con la opinión de que los proyectos del Plan eran los más necesarios para solucionar los problemas. Esto plantea la idea de que el Plan no enfrentó la totalidad de las brechas existentes, por lo que se mantienen algunos déficits, sobre todo en servicios básicos (agua potable y sobre todo alcantarillado).

A la afirmación de que actualmente existen más oportunidades de trabajo, las opiniones se mostraron divididas, ya que, para parte de los asistentes, la mayor actividad económica solo se manifiesta en un mayor número de emprendimientos familiares, pero eso no trae consigo un aumento en la demanda de mano de obra.

Tabla 57. Resultados de los talleres con beneficiarios de las cinco comunas: Resultados de Costa Araucanía.

Descripción	En desacuerdo	Indiferente	De acuerdo
El Plan de Desarrollo de Zona Rezagada tuvo varias actividades de participación	17,2%	1,7%	81,0%
Nos mantuvieron informados permanentemente de la marcha del Plan de Desarrollo	23,2%	5,4%	71,4%
Los proyectos del Plan de Desarrollo eran los más necesarios para solucionar nuestros problemas	8,6%	8,6%	82,8%
Los principales problemas de nuestras comunas NO han sido solucionados	23,7%	5,1%	71,2%
Actualmente existen más espacios para la comercialización de los productos locales.	26,3%	5,3%	68,4%
Actualmente tenemos una mejor cobertura de servicios de internet y telefonía	34,5%	1,7%	63,8%
Actualmente existen más oportunidades de trabajo en las comunas de Costa Araucanía	49,1%	1,8%	49,1%

Fuente: Elaboración propia.

La opinión de los integrantes de los equipos técnicos de los servicios que participaron en la intervención del territorio Costa Araucanía es coincidente con las sensaciones manifestadas por los beneficiarios de los programas. “Uno mira la costa hace cinco años atrás y la compara con hoy día y es evidente el cambio, se nota demasiado” afirmaba uno de los integrantes de estos equipos técnicos. “No estamos igual como hace 10 años y por otro lado hay muchas visiones desde afuera que nos hacen ver de que estamos mal pero no es tan así, claro, de los datos macroeconómico si po, pero el que vive el cotidiano se da cuenta que hay ciertas mejoras”; “hay un hecho fundamental, los habitantes de la costa hoy se sienten orgullosos de vivir allí, ese es un elemento cualitativo incuestionable”.

Uno de los resultados más citados en diferentes instancias es la construcción de la costanera en Puerto Saavedra y los efectos secundarios que de ello se derivan. “En la costa cuando se instaló la costanera en Puerto Saavedra cambió completamente la percepción de la visitación y se generaron otros impactos asociados a la generación de riqueza para la localidad” y se agregaba “hemos visto los cambios que ha habido en algunos locales comerciales, los percibimos, el cómo te están atendiendo, como se han ido especializando, como se nota la inversión de algunos de nuestros usuarios”.

Se esperan similares resultados de dinamización económica en el caso de Caleta La Barra como efecto del mejoramiento de borde costero mediante la construcción de una costanera y obras conexas, “no hubiese sido posible construir esa costanera de casi 600 m de intervención en una localidad que tiene 150 o 180 habitantes, entonces, no, no iba a dar rentabilidad, no iba a dar la ecuación por ningún lado. El rezago dentro de otras cosas nos permite tener un instrumento que cambia el sentido de la evaluación”.

Algunos testimonios personales permiten apreciar los efectos en la calidad de vida individual, lo que da una pauta de lo que este Plan ha provocado en la vida de los habitantes de Costa Araucanía. “Me fui a Temuco, encontré trabajo, [...], los horarios no me coincidían con mis hijos y cuando me gano un proyecto de rezago, con mucha confianza hoy puedo decir que estoy con mi hijo 24/7 y lo único que tengo es mi emprendimiento que me ha permitido estar con mis hijos, estar en las reuniones, participar activamente en el colegio, se me enferma, me quedo con él en casa y trabajo. Y gracias solamente al plan de rezago a mí me cambió mi vida”.

Otro testimonio recogido menciona estar “muy agradecida porque así he podido salir más adelante y me quedaba tiempo. Porque yo estoy con dos personas de tercera edad, entonces a mí me facilitó toda vida con la maquinaria que yo postulé”. Otra expresión en el mismo sentido “tendría que ser de mi parte muy mal agradecida, porque en realidad a mí sí me simplificó la vida, [...] cuando llega una máquina que a uno le ayuda a que no haga tanto esfuerzo, eso se agradece, eso no lo teníamos antes. Entonces sí ha llegado un gran apoyo a esta comuna.”

La conclusión general es que el Plan generó efectos muy significativos en la calidad de vida de los habitantes de Costa Araucanía, facilitó de manera relevante los emprendimientos tanto en turismo como en el ámbito agroproductivo y ha cambiado la percepción que sus habitantes tienen respecto a su propio territorio y a las oportunidades de desarrollo. Quedan pendientes varios aspectos, como la infraestructura habilitante, los servicios básicos y proyectos asociados a la actividad pesquera, donde las principales demandas tienen que ver con la habilitación de la salida al mar de las caletas de Queule y Puerto Saavedra.

### 5.1.1.3 Desestimación y reemplazo de iniciativas

A lo largo de la ejecución del Plan de Costa Araucanía se verificaron 27 cambios en la cartera de iniciativas. Las principales modificaciones corresponden a cambios de nombre, que permitieron ajustar mejor la denominación del proyecto, por ejemplo, la iniciativa “Construcción Feria Intercultural We Mongen Nueva Imperial” cambió a “Construcción Mercado Intercultural We Mongen Nueva Imperial”. En otros casos se observan cambios o ajustes en los códigos de los proyectos.

Los cambios más relevantes ocurrieron en el marco de la evaluación intermedia del Plan. Esta evaluación se realizó el año 2021, cuando la ejecución del Plan estaba en sus etapas muy iniciales producto de lo ya comentado respecto a la demora en la aprobación por parte del CORE Araucanía y las dificultades para iniciar las inversiones, sumado a la situación de pandemia. En esa condición, el equipo regional, los equipos municipales y los servicios públicos involucrados en la ejecución, vieron la posibilidad de intervenir la cartera y ajustarla a los intereses y realidades del territorio. “En esa evaluación intermedia el equipo del Gobierno Regional, para poder dar con indicadores, que estaban presentes en la evaluación, hubo que hacer un proceso de cierre, desestimar muchas propuestas o ideas” y se agrega “cuando pudimos hacer la modificación del plan de Costa en la evaluación intermedia, ahí logramos que el plan se asemejara un poco a lo que el territorio necesitaba”.

El cambio fundamental que se aprecia en la cartera es mover el foco desde la infraestructura fortaleciendo los programas de fomento, “en el plan había un montón de necesidades que eran muy variables. Entonces, cuando se fue dando cuenta de que estos proyectos, por ejemplo, de infraestructura, no se pueden ejecutar se dio la mirada más a lo que era el fomento productivo”.

Producto de esta decisión de intervenir la cartera, se registran algunos importantes cambios en algunas iniciativas que redundan en cambios de nombre y de objetivos además de cambios en el monto de recursos asignados. Estos cambios en los montos asignados se verifican principalmente en iniciativas financiadas con recursos FNDR y en programas del eje Desarrollo Económico Sustentable.

Ejemplo de lo anterior es el caso del programa “Transferencia Programa de Desarrollo de Inversiones Territorio ZR Costa Araucanía”, cuya unidad técnica era INDAP, aumenta su presupuesto desde M\$1.231.200 en la cartera original, a M\$4.797.169. Otro ejemplo es el programa “Transferencia Programa Acceso a Energías Renovables en ZR Costa Araucanía” que cambia de nombre y de objetivo pasando a ser “Reactivación Mi Pyme ZR Costa Araucanía”. En la cartera original se identificaba como institución responsable a la Subsecretaría de Energía, eso se cambia a la Universidad Autónoma de Chile como responsable y con incremento de presupuesto de los M\$669.250 originales a M\$3.265.650. Otro cambio relevante, en este caso en una iniciativa financiada con fondos sectoriales es el proyecto “Construcción Borde Costero Caleta La Barra” a cargo de la Dirección de Obras Portuarias del Ministerio de Obras Públicas, con un presupuesto original de M\$1.000.000, que cambia de nombre a “Mejoramiento Borde Costero Caleta La Barra” con un presupuesto de M\$9.463.510.

Además de estos cambios y ajustes en las iniciativas, el proceso de ajuste de la cartera implicó la desestimación de 24 iniciativas de la cartera original. “Hay un gran porcentaje, ustedes lo han podido imaginar, que fueron desestimadas por las propias comunas. Entonces también eso nos dice que del trabajo del levantamiento se priorizó una cartera, pero que finalmente no estaba en la línea estratégica tampoco de los municipios, porque ellos mismos nos ofician para desestimarla, o porque netamente no son viables”.

Las principales razones que se exponen para desestimar las iniciativas corresponden a la no priorización por parte de los municipios “Sí, los municipios generalmente eran los que desestimaban las iniciativas”, así como problemas de viabilidad de realización del proyecto, por parte de los servicios, principalmente en el caso de la Dirección de Vialidad del MOP “iniciativas propuestas por los municipios que no tenían, para nosotros no podían desarrollarse porque muchas de las pedidas estaban ejecutadas en zonas que no son de tuición de vialidad y que no podemos intervenir”.

La intervención de la cartera aprovechando la oportunidad ofrecida por la evaluación intermedia generó un gran impacto en la efectividad del Plan. El énfasis puesto en programas de fomento, con financiamiento adicional desde el GORE Araucanía, hizo que el Plan tuviera más arraigo territorial. Los habitantes de Costa Araucanía comenzaron a comprender que el Plan tenía efectos directos sobre sus vidas, eran recursos frescos que llegaban directamente a los usuarios y que les permitía mejorar sus condiciones de vida. Nuevos emprendimientos, fortalecimiento de productores agrícolas y de artesanías, comenzaron a ser vistos como efectos reales del Plan.

### **5.1.2 Ámbito de Producto**

El ámbito de producto hace referencia a la cantidad y calidad de bienes y servicios entregados por un programa o proyecto, en relación con las iniciativas que conforman la cartera de inversiones del Plan. En el caso de esta evaluación final del Plan Costa Araucanía este ámbito reviste una importancia relativamente menor respecto al de resultados, puesto que, finalmente, la evaluación de las iniciativas de inversión contenidas en el Plan se realiza en su fase terminal y consecuentemente en el ámbito de resultados previamente analizado en este informe.

Uno de los criterios con que se propuso evaluar este ámbito es el de eficacia, que permite controlar y monitorear el avance de los proyectos que componen el Plan y que son fundamentales para el cumplimiento de los objetivos, a través del avance físico de los proyectos. La eficiencia es el segundo criterio de este ámbito y en él se evalúa la estrategia para establecer las condiciones con las que se logra el avance en la cartera. Desde el punto de vista cualitativo, la información recogida permite analizar los factores que han actuado como facilitadores u obstaculizadores del avance de la cartera, además de identificar los nudos críticos en la ejecución y sus efectos en el cumplimiento de los objetivos, los plazos y los costos estimados para el cumplimiento de la cartera.

#### **5.1.2.1 Facilitadores del avance de la cartera**

Entre los factores que facilitaron el avance de la cartera de iniciativas del Plan Costa Araucanía, se menciona la existencia de un importante capital social, como es el caso de la Asociación de Municipios de Costa Araucanía (AMCA). Al respecto, se señala que “la existencia de la asociación de municipios en el caso de Costa Araucanía ha permitido un mayor involucramiento de los municipios y una coordinación entre ellos”. A ello se agrega la existencia de una estrategia de gobernabilidad que permite afirmar, por ejemplo, que “en el ámbito productivo los dirigentes tienen claro los instrumentos disponibles”.

Existió, además, una vez que el Plan entró en régimen luego de la evaluación intermedia, un esfuerzo importante del equipo de gestión regional por la coordinación entre los servicios y con los territorios. Esto permitió, entre otras cosas, que los municipios acordaran una distribución equitativa de los recursos: “Se hacía una distribución equitativa de los proyectos en las cinco comunas”, “un promedio de 2 o 3 iniciativas para cada comuna para que fuera relativamente equitativo”, se mencionó en varias entrevistas.

En relación con la coordinación entre los sectores, había instancias de coordinación entre los servicios que impartían programas, los municipios y el GORE: “Nos juntábamos todos los equipos que estábamos interviniendo en el territorio y conocíamos lo que hacía el otro porque teníamos muchas veces los mismos beneficiarios o familias que eran muy parecidas por las temáticas, se tendían a confundir los programas por eso era necesario saber que estaba haciendo el otro”.

En este aspecto existe coincidencia de opiniones: “Nosotros teníamos una buena articulación con el gobierno regional. Se compartía la información [...] y ahí nosotros evacuábamos los informes mensualmente, así que ese era una cosa permanente, y era con la DIRPLAN”.

La coordinación se reforzaba con la realización periódica de mesas técnicas, “igual se hacían mesas técnicas. ¿Se acuerdan? nos citaban con los SECPLAN y los UDELEs. A cada servicio se le entregaba la información, creo que era una vez al mes. Sí, se llevaba a todos los servicios que tenían programas y al MOP en realidad de obras, se citaban a los SECPLAN de todos los municipios y se hacía la jornada del avance, se informaba. Si, yendo comuna por comuna o sea cada comuna con sus iniciativas, y se trabaja en qué, qué pasó con esta, porque lo solicitó”. “Las mesas se valoran mucho porque nos servían como coordinación, para poder llegar al territorio, informados de como se venía la temporada o como había terminado la temporada anterior y había un acompañamiento por parte de los profesionales del gore.”

A estas acciones se suma el trabajo de los profesionales del equipo regional de gestión del Plan, “los colegas también hacían el trabajo de ir municipio por municipio, hablando con los equipos técnicos donde se hacía el seguimiento de cartera, donde así abrían las sábanas de iniciativas por comuna y trabajaban una por una, viendo los avances que estaban, qué es lo que necesitaban y qué podíamos nosotros también aportar”. “Habían talleres con las contrapartes, las UDEL, y mesas territoriales, y también talleres con dirigentes y con las otras instituciones que estaban interviniendo el territorio esto permitió ir mejorando los programas o ajustándolos”.

Estas estrategias permitieron el avance de la cartera de inversiones del Plan y alcanzar los resultados que se obtuvieron, dentro del plazo de ejecución determinado por los factores que ya se mencionaron anteriormente.

#### **5.1.2.2 Obstaculizadores del avance de la cartera**

Entre los factores que obstaculizaron el avance de la cartera, el primero que aparece se refiere a los problemas que se presentaron al inicio de la ejecución: “Partir con algo tan importante para un territorio rezagado como es un plan de rezago sin un reglamento. Es un error que tenemos”. A ello se suma el retardo en la entrega de los recursos para la ejecución de las obras o el desarrollo de los programas de fomento, por eso a la hora de preguntar por los problemas en el avance de las iniciativas la respuesta era “que los recursos iban desfasados temporalmente”; “el primer obstáculo del plan [...] era el mismo plan si el plan no dejó funcionar en sus primeros años porque no tenía ninguna claridad”.

Con el Plan ya en marcha se tuvo que enfrentar los efectos de la pandemia de COVID, lo que provocó una serie de problemas en la ejecución de las iniciativas. Como ejemplo, en la reunión con los profesionales del MOP se señaló “tuvimos una iniciativa que había sido aprobada para desarrollar un diseño, pero llegó la pandemia, se elevaron los costos. El proyecto tuvo que entrar a una etapa de solicitar nuevamente recursos para complementar esa diferencia, en eso perdió su aprobación técnica y fue complejo sacar nuevamente la aprobación de esta iniciativa [...] entonces no se iban a cumplir los plazos”.

De la misma manera se registraron varias opiniones críticas con los porcentajes de los fondos que se destinaban a gastos administrativos de las instituciones que bajaban los recursos y de las consultoras que ejecutaban los programas: “Para los Creces, en este caso ni siquiera llegábamos a los seis, (millones) como era tradicional. En algunos quedamos en cinco, se postulaba por seis y nos decían que eran seis, pero después a la gente le llegaba cinco. Entonces un millón igual se nota, justamente porque los recursos llegaron en pandemia, por lo tanto, los precios eran mucho más elevados. Entonces lo que podían haber comprado en un tiempo diferente ya no era”.

Por otra parte, se menciona el hecho de que los tiempos de ejecución de los concursos provocaban retrasos en la inversión de los emprendimientos: “Los tiempos de ejecución en algunos concursos eran súper acotados, pero en otros los tiempos de ejecución eran muy largos. Y eso significaba que el emprendedor cuando comenzó con su necesidad postulaba pensando que iba a comprar X cosas. Cuando adjudicó ya era menos y cuando ejecutaba era hartito menos”. “muchas veces en la cotidianidad de los concursos, [...] es tan extenso que desde la necesidad que tenía inicial cuando postuló, posiblemente ya lo haya hasta solucionado”.

Otro factor obstaculizador mencionado se refiere al conflicto territorial con el pueblo mapuche, “pero además tenemos [...] problemas de índole sociopolítico territorial, que es básicamente el conflicto, tú lo decías hace un segundo atrás, ¿eso jugó un rol?, digamos en estos 8 años ¿fue marginal?, ¿fue importante en algún minuto? Quizás no lo fue”; en el mismo sentido se agregó como problema adicional que “también tuvimos un par de iniciativas que por ejemplo tuvimos violencia rural, igual ahí tuvieron que ir quedando atrás”.

### **5.1.2.3 Nudos críticos en la ejecución de la cartera**

Luego de superados los problemas asociados al inicio de la ejecución del Plan, “como no teníamos experiencia, no sabíamos cómo funcionaba bien y todo eso”, uno de los problemas que se menciona recurrentemente es la disponibilidad de los recursos a tiempo para iniciar las actividades: “Habían desfases en la entrega de los recursos que complicaban las licitaciones y el inicio de las obras o de los programas”.

Otro tema que se menciona como nudo crítico son los procesos de participación ciudadana en la medida en que implican un aumento en los plazos, particularmente en el caso de infraestructura “nosotros nunca habíamos incluido tanta participación dentro de una ejecución”. Estos procesos de participación han debido ser incorporados al diseño de los proyectos: “ya forma parte inherente al cálculo de la proyección del ciclo vida de un proyecto [...] hoy día ya sabemos que es una realidad sobre la cual nosotros estamos hoy día tratando de manejarlo para retrasar lo menos posible el desarrollo”.

A esto se agregan las dificultades que reviste el poner de acuerdo a los actores territoriales respecto al proyecto que se va a ejecutar “el tema es que [...] las comunidades, todas tienen sentimientos distintos y hoy día dicen que sí y mañana te llaman y dicen que no. ¿Qué autoridad va a ir a decir se hace?”.

Se menciona, además, que, dada la escasa dotación de personal en los servicios, en relación con la carga de trabajo que tienen, se ha visto la necesidad de poder incluir en el presupuesto del Plan la posibilidad de contratar profesionales de apoyo: “ellos ya saben dónde estamos un poco medios parados, si nos pueden echar una mano, mira lo que yo les he señalado esto del profesional externo. Sólo la municipalidad de Saavedra el año pasado, el antepasado, fines del antepasado nos contrató profesionales para desarrollar un proyecto”.

Otro nudo que se menciona es la dificultad de los beneficiarios para postular a los programas. En opinión de los participantes en los talleres y entrevistas, se hace necesario invertir en capacitación o en apoyo a los emprendedores para que puedan postular, con buenas posibilidades, a los beneficios que se presentan en la oferta de los diversos programas.

También se plantea como crítico el hecho de que la mayoría del Plan se desarrolla con fondos sectoriales: “Tenemos proyectos de agua potable de interés del GORE pero que no tenían prioridad en el servicio porque ellos tienen que priorizar sus propias carteras”; “porque la mayoría del proyecto que tenemos en la cartera son del MOP, no pertenecen al GORE o exclusivamente sí son sectorial y tenemos que esperar que el MOP lo mueva para poder avanzar”. Esta dependencia de los sectores, a la vez que se constituye en un obstaculizador para el avance de la cartera, se transforma en un nudo crítico para la gestión del Plan.

Este tema de la sectorialidad genera una problemática adicional en la medida en que los servicios descansan en los recursos de rezago y modifican sus ofertas tradicionales: “Pero organismos públicos empezaron a descansar en nuestros recursos entonces empezaron a perderse las líneas regulares ya por qué, porque estaban las de rezago Entonces nosotros teníamos una línea por ejemplo de INDAP que más no digo que sean los principales pero ellos tenían un PDI especial un PDI de operación temprana esas cosas se empezaron a perder ¿por qué? porque después empezaron a administrar los recursos de rezago”; “teníamos 250 millones, en un minuto tenemos 500 millones [...] entonces empezó INDAP a incluir esto en su discurso público. Entonces ya dejó de ser control de las comunas”.

También se señala como algo crítico el hecho de que los equipos municipales no siempre disponen de la capacidad para gestionar de buena manera las iniciativas del Plan, lo que se manifiesta especialmente a la hora de la formulación de planes y proyectos “Los municipios no tienen capacidad técnica para formular proyectos y tampoco formulan proyectos a largo plazo”. Esto ocasionó algunos problemas de relaciones entre los servicios públicos y los equipos municipales: “Entonces esos fueron, yo creo que el principal nudo, el poder y el lograr llegar a un acuerdo, un acuerdo en que nosotros estábamos en el territorio, conocíamos la realidad y ellos (los servicios ejecutores) eventualmente tenían las lucas porque ellos se les traspasaron.”

### **5.1.3 Ámbito de procesos**

Este ámbito evalúa todos los factores que de una u otra manera incidieron en la consecución de los resultados del Plan. Para esta evaluación se consideran elementos como la gobernanza del Plan en distintos niveles, la coordinación entre y con los actores involucrados en la ejecución del Plan, las capacidades y dedicación de los equipos de gestión, la posibilidad de los actores para influir en el diseño y modificación de la cartera, los procesos y mecanismos de reportabilidad y las estrategias de difusión del Plan, además de la sustentabilidad de los procesos de desarrollo que se iniciaron.

#### **5.1.3.1 Gobernanza interna**

El Plan Costa Araucanía se caracterizó por un diseño de gobernanza que facilitó en gran medida la gestión, tanto del equipo gestor regional como de los equipos municipales, junto con la acción de los servicios ejecutores de proyectos y programas. “La existencia de la asociación de municipios en el caso de Costa Araucanía ha permitido un mayor involucramiento de los municipios y una coordinación entre ellos”.

Existía una gobernanza política, entre los alcaldes y sus asesores y una gobernanza desde los usuarios, representantes de turismo, pesca, agricultura de las comunas: “porque acá Costa, Pesca, Agroproductivo y Turismo y nosotros tenemos dirigentes por cada alineamiento, tenemos 3 dirigentes en cada comuna entonces si no viene uno, viene el otro ellos se van rotando”; “porque ahí sí hay gobernanza de dirigentes sociales”.

Una observación respecto a esta gobernanza es que no se generó una gobernanza técnica, en que los técnicos de los municipios pudieran coordinarse y enfocar el trabajo hacia solucionar los problemas del territorio. De igual manera se planteó la necesidad de reforzar la gobernanza al interior de los municipios, ya que cada unidad se encarga sólo de los proyectos o programas que le corresponden y no conoce el resto del Plan ni de la marcha de las otras iniciativas.

Existen, sin embargo, algunas voces críticas de los procedimientos en las reuniones, sobre todo de parte de los profesionales de los municipios: “Claro, nosotros íbamos, nos citaban, íbamos, llegábamos allá y nos presentaban algo que ya estaba hecho. Esto es esto, se hace así, viene para las 5 comunas, cuanta plata, quien lo ejecuta, listo. Y se pueden ir, y no teníamos como chance de opinar”. Para paliar estas deficiencias se constituyeron mesas de coordinación entre los técnicos de los servicios y municipios y mesas territoriales con los usuarios. “Tuvimos harta participación en un momento en que ya nos reuníamos con cada organismo, por ejemplo, en este caso con INDAP, con SERNAMEG, con SERCOTEC, donde nosotros hacíamos la sugerencia de cómo se generaba, cómo se impactaba en realidad el fondo, claro, el fondo concursable, de acuerdo a las cualidades”; “Sí, se hacía, se hacía semestral con los dirigentes aparte, y con los técnicos, y después se citaba el otro”; “Se citaban a cada Institución, por así decirlo y que nos dieran el avance de cada proyecto de cada iniciativa”. “Las mesas se valoran mucho porque nos servían como coordinación, para poder llegar al territorio, informados de como se venía la temporada o como había terminado la temporada anterior y había un acompañamiento por parte de los profesionales del GORE”.

Además de las mesas a que aluden los párrafos anteriores se realizaban talleres con todos los actores con la finalidad de tener claridad respecto al avance de las iniciativas, las trabas que se estaban presentando y las necesidades que debían ser atendidas. “Habían talleres con las contrapartes, las UDEL, y mesas territoriales, y también talleres con dirigentes y con las otras instituciones que estaban interviniendo el territorio esto permitió ir mejorando los programas o ajustándolos. Las mesas técnicas se realizaban a principios de la temporada de ejecución para coordinar las acciones”.

### **5.1.3.2 Capacidad de influir en cartera y plan**

A la fecha en que se formuló el Plan Costa Araucanía, su diseño era bastante rígido y no permitía modificaciones de fondo, lo que recién pudo realizarse luego de la evaluación intermedia del Plan, en el año 2021. “Cuando pudimos hacer la modificación del plan de Costa a la evaluación intermedia, ahí logramos que el plan se asemejara un poco a lo que el territorio necesitaba”. Esta afirmación refiere al hecho de que el Plan original tenía un fuerte énfasis en infraestructura, pero el interés y las necesidades planteadas desde los territorios estaban orientadas más al fomento productivo. “La misma conversa técnica que hubo desde los equipos UDELES para poder cambiar un poco la cultura institucional que existe dentro de los servicios públicos creo que fue clave el modificar las bases de acuerdo a los territorios es súper importante”.

En estas modificaciones tuvieron un importante rol los alcaldes de las cinco comunas. “Una realidad que transformó el territorio y que tiene que ver cómo cinco alcaldes, que cada uno tiene que velar por interés propio de su territorio, hoy día vela por un territorio que va más allá de sus límites comunales. Esta organización de alcaldes y de mirada territorial más allá del límite comunal ha sido tremendamente beneficiosa”.

Las principales modificaciones que se introdujeron a la cartera tuvieron que ver con el fortalecimiento de los programas de fomento. “Eso nos dice que del trabajo del levantamiento se priorizó una cartera, pero que finalmente no estaba en la línea estratégica tampoco de los municipios, porque ellos mismos nos ofician para desestimarla”.

Por otro lado, se reclama insistentemente en que los proyectos de infraestructura tampoco cumplían con la necesidad de cubrir los requerimientos para apoyar las iniciativas de emprendimientos, sobre todo en turismo. “[En Queule] todavía no tenemos alcantarillado ¿Cómo desarrolla el turismo? ¿Entonces? ¿Cómo la SUBDERE le pone plata? ¿Cómo el Gobierno Regional le pone plata? ¿si no tenemos entonces alcantarillado? Corriendo el riesgo de que los sedimentos lleguen hasta el río y que tiene que estar sanidad permanentemente haciendo estudio de los recursos bivalvos para poder saber en qué condiciones están”. “Hay lugares en la comuna de Toltén, por ejemplo, como La Barra en Toltén que escuché a mi compañera que hoy día en el año 25 no tienen agua potable, están tomando puro barro. Que tiene que andar todos los días el camión aljibe día por medio entregando agua, y tiene cinco preciosos restaurantes, toda una infraestructura, están haciendo una Caleta y no tiene agua”.

### **5.1.3.3 Coordinación con actores**

En el proceso de gestión del Plan se destaca el rol del equipo del Gobierno Regional para asegurar el éxito de las intervenciones: “Porque si no hubiese habido ese compromiso del equipo técnico del Gobierno Regional, probablemente hubiese ejecutado mucho menos de lo que ejecutamos”.

Esta característica del trabajo desarrollado en Costa Araucanía constituye uno de los puntos altos del proceso. “Generar estos mecanismos de coordinación institucional donde están las mesas temáticas, mesas territoriales, mesas técnicas regionales y posteriormente el Consejo Regional que tenía que aprobar los planes, creo que eso ordenó”.

No sólo la coordinación que se logró con los actores territoriales, sino la capacidad para aprovechar las capacidades de esos actores de manera de generar una sinergia de intereses: “También estaba el hambre de nosotros, eso es indudable, pero si no hubiésemos podido ir de la mano en estos procesos. Hubiese sido super complejo”.

Sin embargo, se hizo presente la falta de coordinación entre los servicios, particularmente los responsables de iniciativas del eje infraestructura, con los usuarios: “Respecto a la percepción de la comunidad, Vialidad es del MOP, cero conexión con la comunidad. La otra línea en infraestructura, la contraparte es la municipalidad, cierta conexión con la comunidad, la línea agroproductivo trabaja directamente con la comunidad”. Esto último hace alusión precisamente a los servicios que ejecutaron programas de fomento.

#### **5.1.3.4 Reportabilidad**

La reportabilidad de la gestión y el avance del Plan, definida por SUBDERE, se compone de tres piezas: Informe de seguimiento (mensual), consolidado de proyectos y cuadro Resumen. Hay registros desde 2021 y una periodicidad mensual regular desde marzo de 2023. Estos reportes se elaboran con la información que envían los servicios, destacando a DIRPLAN del MOP como informante clave. Esta dependencia condiciona la oportunidad y la calidad de los cortes, porque, como señalan, “nosotros dependemos de la información de tercero, también la reportabilidad igual no es la óptima”.

Se menciona también las dificultades para reportar los proyectos de infraestructura, específicamente lo relativo a caminos, debido a que los proyectos de vialidad cubren tramos de un camino y generalmente se trata de mejoramiento “no es una obra como la costanera de Puerto Saavedra, que es una obra completa”. Esto genera problemas a la hora de identificar el proyecto, verificar los códigos y definir el grado de avance tanto físico como financiero.

#### **5.1.3.5 Difusión**

Los antecedentes disponibles dan cuenta de variadas acciones de difusión: “Hacemos reuniones de difusión del proyecto entonces o los visitamos en terreno también, entonces vemos un avance”. Esto quedó manifiesto en los resultados del cuestionario aplicado en los talleres con beneficiarios de los programas. El 81% de los participantes declararon que el Plan de Desarrollo de Zona Rezagada tuvo varias actividades de participación y un 71,4% estuvo de acuerdo en que se les mantuvo informados permanentemente de la marcha del Plan de Desarrollo: “Los funcionarios de Nueva Imperial de la municipalidad, al menos siempre ellos han estado informándome en un grupo mujeres que donde la persona que lo asesora siempre lo está informando, qué proyectos vienen, qué tenemos que hacer para poder postular ese proyecto”.

Estas actividades de difusión consistieron en reuniones, charlas y participación en ferias y exposiciones: “Vamos a diferentes comunidades a entregar las charlas y darles la información de cuando más o menos se abrían ciertos fondos concursables y ahí es donde estaba la zona de rezago que prácticamente

estábamos igual desde junio en adelante, junio en julio, con programa zona de rezago hasta que terminaba el año”.

Específicamente se mencionó la labor que cumplían en este sentido los encargados de programas: “Los que están encargados de los programas, que tienen que informarle a cada usuario y difundir a cada agrupación, a las comunidades, que sé yo, a distintas agrupaciones para poder tener más conocimiento. Tuvimos información. Incluso para postular”. A esto se sumaban las visitas a terreno que realizaba un equipo de profesionales en que participaban funcionarios de las municipalidades, del gobierno regional y de las instituciones responsables de la ejecución.

Sumado a lo anterior, se hizo un esfuerzo por usar las redes sociales como medio de comunicación y de difusión de las actividades del Plan: “Nosotros tenemos varios medios de verificación, trabajamos hartito con las redes sociales, por ejemplo, trabajamos en visita en terreno, beneficiarios que se han ganado algún fondo, algún recurso o que tienen algún emprendimiento, le hacemos una cápsula publicitaria y lo pasamos por redes sociales, ya sea la página oficial de turismo, que tenemos Instagram y Facebook y tiene un alcance bastante grande, entonces hace impulsar el emprendimiento y a la vez, hace que los mismos emprendedores sepan y manejen la información de cada fondo, que en este caso porque lo estamos entregando”; “se trascendía la información en ambas redes sociales y además trabajábamos en conjunto con redes locales por ejemplo Canal 3 que también nos hace difusión de los fondos concursables para aumentar la participación de los usuarios a postular de esa manera igual se trabaja en conjunto”.

#### **5.1.3.6 Seguimiento del Plan**

Se echó de menos la existencia de un seguimiento sistemático de la marcha del Plan en todos los sentidos: “Dentro de este plan también establecer un seguimiento a las actividades. Las inversiones que se han hecho. De forma interna, uno trata de hacer ese seguimiento de ojo, tiene una cartera de usuario a los cuales va siguiendo, cómo van en el desarrollo o se van priorizando, pero en el marco general igual debiera haber un seguimiento”. “Otra cosa que era importante [...] que nosotros en un principio también le pedíamos a los organismos que ellos hicieran seguimiento también de la ejecución de sus fondos, porque eran sus fondos, o sea, perdón, eran sus proyectos que bajaban bajo sus programas y ahí quedaba el usuario, y nosotros como siempre estábamos más territoriales, terminábamos nosotros haciendo la pega, entonces no había una evaluación de parte de los equipos de los programas de gobierno, entonces eso yo creo que fue como otra, que tuvimos ahí algunas dificultades”.

#### **5.1.3.7 Capacidades y recursos humanos**

El equipo gestor regional estuvo instalado desde el inicio del Plan en la DIPLADER “una vez que hicieron la presentación del programa, ahí fue donde ya se establece más un equipo de trabajo y es donde entra a operar”. En los primeros momentos el equipo estuvo integrado por tres profesionales con dedicación parcial, luego se fueron sumando otros profesionales hasta completar el equipo de cinco profesionales que constituye el equipo definitivo. Este equipo no sólo atiende el Plan Costa Araucanía, sino que, además de otras funciones propias de la División, se encargan también de la gestión del segundo Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas existente en la región de La Araucanía, el Plan “Entre Los Andes y Nahuelbuta”.

Si bien el equipo profesional ha estado a cargo de estos planes desde su inicio, los cambios políticos en la administración regional han significado también cambios en las jefaturas directas, pero sin que ello haya implicado, aparentemente, dificultades en la marcha de las iniciativas. “Aparte del cambio de gobierno, hubo también ese periodo de tiempo, no eran elegidos todavía los gobernadores regionales, habían intendentes. Y en un periodo de dos años o menos, cambiaron tres veces a intendente [...] por lo cual, al mismo tiempo, eso significaba que el encargado de venir del programa fuera cambiando. Y eso también de alguna forma hizo que se retrasara la ejecución del proceso en sí”.

#### **5.1.3.8 Sostenibilidad**

Un tema fundamental en la evaluación de los efectos de esta política pública es la sostenibilidad que, los indicadores de avance que se pueden registrar como resultados en el territorio, no sólo se mantengan en el tiempo, sino que constituyan el pilar sobre el cual se generen procesos de desarrollo local. Un factor que es considerado fundamental para facilitar esta sostenibilidad del proceso de desarrollo es el capital social del territorio: “Costa tiene un capital social, una asociatividad que puede ser la clave para que el territorio no se venga abajo una vez que se termine la inyección de recursos por plan rezago. Se entendió el valor de la representación de la participación y de la coordinación en espacios de decisión”.

Esta asociatividad se complementa con el aprendizaje y la confianza en las instituciones del Estado. Los habitantes de Costa Araucanía se han visto modificados en su forma de pensar y de vivir el territorio. “Hoy en día nuestros padres o nosotros mismos, nuestras generaciones o los chicos que son de nuestra generación, ya han tenido un apoyo del Estado que les permite brindar una oportunidad a sus propios hijos. Entonces sí es sostenible en el tiempo. Ya no es la única opción irse. Sí existe una opción real de quedarse, porque hay más presencia del Estado, porque por lo menos ya somos más visibles para el Estado”. “La gente quiere crecer, quiere formalizarse, quiere tener su emprendimiento, quiere generar empleos. Entonces los que quedaron tal vez en una etapa como inicial, en el último año, hoy quedaron con más expectativa en el aire”.

## 6. ANÁLISIS INTEGRADO

La evaluación final integrada se realizó a partir la matriz de desempeño por ámbito que se detalla en la Tabla 58, la que se construyó considerando la calificación y argumentos que han sido expuestos en los capítulos anteriores.

Tabla 58. Escala de evaluación para Planes de Rezago.

Escala de evaluación para Planes de Rezago	
Calificación	Argumento
Insuficiente	Condición que requiere mejoras significativas
Suficiente	Condición en la que es recomendable realizar mejoras
Bueno	Condición sobre la que es posible optimizar
Muy bueno	Condición que no requiere correcciones o mejoras
Excelente	Condición que amerita replicar las prácticas que han llevado a este resultado en otros planes

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, la matriz de evaluación de desempeño contiene criterios o condiciones asociadas a cada uno de los ámbitos (resultados, producto y procesos), de manera que la calificación de desempeño sea consistente con el argumento de la Tabla 58. Por ejemplo, una calificación “Excelente” debe presentar logros/condiciones que ameriten asociarlos a una “buena práctica”. Por otra parte, la calificación de “suficiente”, debe mostrar niveles de avances suficientes, pero mejorables.

Los criterios expresados en la matriz consideran tanto indicadores cuantitativos, como elementos cualitativos cuya valoración emana de las entrevistas realizadas. Posteriormente, los resultados directos de la matriz son utilizados como una base referencial para el posterior análisis y juicio experto, proceso en que se combinan dichos resultados con el análisis cualitativo en profundidad desarrollado previamente para cada ámbito. Se obtiene así una calificación final bien fundamentada, de mayor precisión y minimizando sesgos de medición de las fuentes de información cuantitativas y cualitativas.

### 6.1.1 Ámbito de Resultados. Calificación de Desempeño: Suficiente

El Plan no tiene indicadores que permitan medir el cumplimiento de objetivos, las brechas están definidas en forma que no resulta posible establecer estrategias de evaluación de sus cambios. Sólo ha sido posible evaluar cuantitativamente los resultados a partir de variables proxy que den alguna información que refleje cambios en las condiciones de desarrollo del territorio.

La cartera de inversiones registra un nivel de ejecución bajo, menor al 50% en los ocho años que cumplió el Plan. Este bajo nivel de ejecución se explica fundamentalmente, pero no exclusivamente, por causas externas al Plan. Una de las razones está en el origen del Plan, tanto en lo que dice relación con la construcción de la cartera de iniciativas, como en la demora en obtener la aprobación del Consejo Regional de La Araucanía.

La génesis de la cartera de inversiones está a la base de la explicación de las desestimaciones que presenta el Plan. Un total de 24 iniciativas incluidas en la cartera original fueron desestimadas (un 20%), principalmente por los municipios, ya que no estaban consideradas en sus prioridades. Otras desestimaciones se debieron a problemas técnicos, como es el caso de caminos que no podían ser abordados por la Dirección de Vialidad, por corresponder a caminos privados o emplazados en terrenos privados.

En el análisis cualitativo del Plan se planteó, además, el problema de desconocimiento, por parte de los equipos gestores de los municipios, de las características que tenían los procesos vinculados con las iniciativas, específicamente en el caso de los programas de fomento productivo. Esto, según se mencionó en talleres y entrevistas, causó dificultades en la adecuación de las postulaciones a los requerimientos de los programas.

También se debe tener a la vista las causas externas al Plan que jugaron en contra de su ejecución. La primera de ellas fue que, al momento de iniciar las inversiones, el país se vio envuelto en el denominado “estallido social”, lo que generó problemas en la gestión de los recursos y en las actividades que debían realizarse en terreno. Luego, el año 2020, se registra la pandemia del COVID, que significó una restricción al desplazamiento hacia los territorios del Plan y restricciones presupuestarias por los ajustes que debieron hacerse para enfrentar la emergencia. Eso significó un retraso de dos o tres años en el inicio efectivo de las inversiones en las iniciativas del Plan. A lo anterior se debe agregar la condición de conflicto socio territorial asociado a las demandas del pueblo mapuche. Esto contribuyó también, a dificultar los desplazamientos de los equipos de trabajo en terreno.

Pese a todas estas condiciones poco favorables, el Plan, a juicio de los beneficiarios de programas de fomento y de los profesionales involucrados en la gestión, fue exitoso en cuanto a la consecución de objetivos de desarrollo. Numerosos testimonios recogidos en las actividades realizadas en terreno dan cuenta de los efectos que el Plan tuvo en quienes lograron ser beneficiados por los programas.

Un aspecto importante de tener presente es el efecto que tuvo el proceso de evaluación intermedia en los cambios y adecuaciones que se hizo del Plan. En efecto, la baja ejecución que se registraba al año 2021 motivó que se imprimiera un cambio en el énfasis de las intervenciones. Originalmente el Plan tenía un fuerte componente en el eje de infraestructura. Casi el 90% de la cartera estaba en el eje de infraestructura. Al año 2021 se apreció que las posibilidades reales de cumplir con los plazos de ejecución en los cuatro años restantes eran bajas, por lo que se decidió dar un mayor impulso al eje de desarrollo económico, fortaleciendo económicamente los programas que en él se encontraban. Esta decisión significó, además, la visibilización del Plan para los habitantes del territorio. Sobre esa base es que se considera que el desempeño del Plan en cuanto al ámbito de resultados es Suficiente (Tabla 59).

Tabla 59. Escala de evaluación para Planes de Rezago / Ámbito de resultados.

Escala de Evaluación para Planes de Rezago		
Ámbito	Desempeño	Argumento
Resultados	Suficiente	La cartera de inversiones ha tenido un nivel de ejecución bajo, posible de explicar por causas externas que impidieron alcanzar un nivel de ejecución mayor. Pese a ello, el Plan presenta algunos buenos resultados en indicadores proximi de las brechas detectadas, pero no consigue sacar al territorio de su condición de rezago.

Fuente: Elaboración propia.

### 6.1.2 Ámbito de producto. Calificación de desempeño: Bueno

Como se ha mencionado anteriormente, la evaluación final de un Plan de Desarrollo debe centrarse principalmente en los resultados obtenidos, ya que los productos, dentro del enfoque metodológico empleado, resultan menos centrales para el análisis. En este caso, al analizar el avance técnico y financiero de la cartera, se aprecia que el Plan presenta niveles bajos en términos globales, de acuerdo a la escala cuantitativa. Además, como se explicó en el ámbito de resultados, el nivel medio de avance tiene explicación en causas externas, las que ya fueron mencionadas.

El gasto de los recursos puestos a disposición de la ejecución de la cartera de inversiones presenta niveles medios, tanto en el análisis global, como en cada una de las fuentes de recursos, con la excepción de los fondos del FNDR. Estos fondos están comprometidos, pero no ejecutados, para el año 2025 y corresponden al cierre de algunos programas de fomento productivo. Según información del equipo gestor regional, los problemas radican principalmente en aspectos administrativos de la rendición de los gastos, por lo que realmente estos recursos han sido ya ejecutados, pero aparecen en condición de pendientes a diciembre 2024.

Respecto al cumplimiento de plazos, se registran niveles altos en la ejecución. El 98% de las iniciativas se iniciaron en la fecha prevista y el 80% terminó en el plazo establecido. Las iniciativas que se encuentran en condición de no ejecutadas en el Plan, tienen una muy baja probabilidad de ser completadas en el año 2025. La mayoría de las iniciativas que se debieran ejecutar y culminar en el curso del año 2025 corresponden a proyectos con financiamiento sectorial. Todos estos considerandos permiten calificar el desempeño de Plan en el ámbito de Productos como de nivel Bueno (Tabla 60).

Tabla 60. Escala de Evaluación para Planes de Rezago / Ámbito de productos.

Escala de Evaluación para Planes de Rezago		
Ámbito	Desempeño	Argumento
Producto	Bueno	<p>La cartera de inversiones presenta un nivel medio en el avance técnico y financiero de la cartera, lo que es explicable por la existencia de causas externas que impidieron alcanzar un nivel de ejecución mayor.</p> <p>Se registra un nivel alto en lo que dice relación al cumplimiento de plazos.</p> <p>El gasto por fuente de financiamiento tiene un nivel medio de logro, pero se explica por la demora de procesos administrativos que afectan el cierre de las iniciativas.</p>

Fuente: Elaboración propia.

### 6.1.3 Ámbito de Procesos. Calificación de Desempeño: Bueno

En este ámbito se analizan los factores que incidieron en alguna medida en la consecución de los resultados del Plan. Uno de estos factores que facilitaron el logro de resultados fue la estrategia de gobernanza diseñada por el equipo gestor regional. Esta gobernanza permitió la coordinación entre los diferentes actores involucrados en la ejecución del Plan. Se contó con participación de representantes comunales de los tres sectores productivos a los que se enfocó el Plan, quienes participaban en mesas de coordinación con los equipos municipales y con los ejecutores de las iniciativas.

Esta estrategia de gobernanza y coordinación entre actores no se encontraba claramente diseñada en el Plan, pero se apoyó en la existencia de un buen nivel de capital social en el territorio. La existencia de la AMCA que reunió a los alcaldes de las cinco comunas de Costa Araucanía fue un aval importante para la coordinación territorial y para la toma de decisiones estratégicas en la ejecución.

La estrategia de gobernanza y coordinación descrita facilitó la posibilidad de influir en la ejecución de la cartera y, consecuentemente, del Plan. Esto se vio manifestado claramente a raíz de la evaluación intermedia del Plan, instancia que se aprovechó para introducir modificaciones en su orientación fortaleciendo programas de fomento productivo y desestimando aquellas iniciativas que por diversas razones no resultaban prioritarias para los municipios o imposibles de ejecutar para los servicios.

Un déficit que se presenta en la gestión del Plan tiene que ver con la reportabilidad. El sistema de reportes está definido centralmente por la SUBDERE, pero en el caso de este Plan sólo se encuentra información a partir del año 2023. Además, se advierte una deficiencia en la calidad de los reportes. Las cifras contenidas en los informes consolidados no siempre son consistentes, presentan algunas discordancias internas. Los informes técnicos tampoco resultan una buena fuente de información ya que resultan muy esquemáticos y repetitivos. En las entrevistas realizadas se explican estas deficiencias en el hecho de que los reportes que debe hacer el equipo gestor regional, dependen de información que deben enviar los ejecutores y esa información no siempre es de la calidad que se requiere o llega desfasada. Esta dependencia de factores externos estaría explicando los problemas de reportabilidad.

Un elemento importante destacado en las actividades desarrolladas en terreno tiene que ver con la difusión de las actividades del Plan. Existen evidencias de charlas, presentaciones, exposiciones y ferias, que dan cuenta de un esfuerzo importante de difusión. Sin embargo, ello no está claramente incorporado en los informes puestos a disposición de la consultoría. Así mismo no se pudo verificar la existencia de publicaciones en la web. Sí existen algunas evidencias de publicaciones en medios escritos. En las entrevistas se mencionó el apoyo de un canal local de televisión, pero no hay evidencia de ello.

Otro elemento importante en el ámbito de los procesos desarrollados en el transcurso del Plan dice relación con el seguimiento que se hacía de las iniciativas. No existen evidencias documentadas de la existencia de un sistema de seguimiento, así como tampoco se incluyó esto en el Plan. De hecho, es una de las observaciones que se hizo en más de una oportunidad en talleres con equipos profesionales y con beneficiarios quienes mencionaban que esta acción de seguimiento parecía muy relevante a la hora de evaluar la gestión y diseñar estrategias para mejorar los resultados.

Por último, cabe mencionar que el Plan no tenía entre sus declaraciones un diseño de sostenibilidad para los procesos de desarrollo que se generaron. Tampoco se encontró evidencia documental de la existencia de alguna iniciativa orientada a asegurar esta sostenibilidad una vez que el Plan terminara y que dejaran de llegar recursos al territorio. Esta es una de las preocupaciones que se advirtieron al momento de consultar por esta dimensión, ya que, según se nos informó en las entrevistas, se puede apreciar una situación de preocupación por parte de los beneficiarios y de los profesionales así como de las autoridades en el sentido de no tener claro que va a pasar con la reducción de recursos para invertir en el territorio. Sobre la base de estas consideraciones es que se califica con nivel de desempeño Bueno, la gestión del Plan en el ámbito de los Procesos (Tabla 61).

Tabla 61. Escala de Evaluación para Planes de Rezago / Ámbito de procesos.

Escala de Evaluación para Planes de Rezago		
Ámbito	Desempeño	Argumento
Procesos	Bueno	<p>El Plan alcanzó el nivel de resultados que se ha expuesto en los informes cuantitativo y cualitativo, basado en una buena estrategia de gobernanza y coordinación entre los actores.</p> <p>Se presentan deficiencias en temas de reportabilidad, no está clara la estrategia de difusión y no existe un plan de sostenibilidad.</p> <p>Los actores han tenido la posibilidad de influir en modificaciones del Plan.</p>

Fuente: Elaboración propia.

## 7. CONCLUSIONES EVALUACIÓN FINAL DEL PLAN COSTA ARAUCANÍA DEL GOBIERNO REGIONAL DE LA ARAUCANÍA Y SUGERENCIAS DE MEJORA PARA FUTUROS PLANES

El Plan de Desarrollo para territorios rezagados de Costa Araucanía presenta una serie de particularidades que hacen compleja su evaluación. Como ya se ha dejado establecido, el Plan se inicia con a lo menos dos años de retraso por la tardanza en la aprobación por parte del Consejo Regional de La Araucanía. Recién comenzada su operación, se produjo el estallido social, con todas las repercusiones que tuvo a distintos niveles y, casi de inmediato, el proceso debió enfrentar la pandemia de COVID, junto con sus efectos en la movilidad y alteración de los presupuestos del sector público.

Lo señalado implicó, en la práctica, que el período de ejecución del Plan no fue de ocho años sino casi de la mitad. De hecho, en la evaluación intermedia del Plan, en el año 2021, se encontró solo el 18% de las iniciativas terminadas, lo que constituía un nivel muy por debajo de lo esperado. La evaluación intermedia marcó un antes y un después en la ejecución del Plan debido a las modificaciones, desestimaciones y cambio de énfasis que se produjeron. Este fue un ejemplo de buena gestión por parte de los equipos profesionales del GORE Araucanía y de los cinco municipios que supieron interpretar las deficiencias e introducir los cambios necesarios para asegurar el éxito de las intervenciones.

La segunda parte de la ejecución, 2021 - 2024 estuvo marcada por una importante inversión del GORE Araucanía, a través de fondos FNDR en programas de fomento productivo. Eso significó cambiar el énfasis que el Plan tenía hacia proyectos de infraestructura, con una mayor inversión directa a los usuarios y beneficiarios de programas de fomento, que redundó en la generación de emprendimientos y una mejora en las condiciones de vida de la población de Costa Araucanía, de lo que son prueba numerosos testimonios recogidos en las actividades desarrolladas en el territorio.

Pese a las modificaciones introducidas luego de la evaluación intermedia, el Plan no logró superar la condición de rezago. La principal condición que marca este resultado es la evolución del indicador de promedio de pobreza de la población. El año 2017 el territorio Costa Araucanía presentaba un promedio de población en situación de pobreza del 37,34% mientras el promedio regional era de 15,44%. Al año 2022 (última medición disponible) la pobreza regional ha disminuido a un 8,6% y la de Costa Araucanía a un 24,3%, así a pesar de la brecha que se mantiene, el promedio de pobreza de Costa Araucanía registra una reducción de 44,3% en estos 8 años. La comuna de Toltén es la que registró la mayor reducción pasando de un 40,7% en el año 2017 a un 21,8% el 2022.

En cuanto a la ejecución de la cartera, según la última información disponible, a diciembre 2024, el Plan logró ejecutar el 47,7% de las iniciativas incluidas en la cartera. El eje de Desarrollo Económico Sustentable fue el que marcó el mejor indicador, con un 66,7% de ejecución, en tanto el de infraestructura alcanzó a ejecutar el 45,6% de sus proyectos.

Desde las actividades desarrolladas con profesionales de los equipos municipales, de los servicios públicos y con dirigentes y beneficiarios de los programas, se recogieron opiniones que, en general dan cuenta de una muy buena percepción de los efectos del Plan en este territorio. Para muestra de ello, se citan algunos:

“La política pública impactó, buena, malamente, de manera incompleta, imparcial, fome, chiquitita, todo lo que ustedes quieran, pero ese impacto ya se instaló”.

“De que ¿si resultó?, como haya resultado, para mí resultó. ¿Si generó un antes y un después? generó un antes y un después. ¿Generó un impacto en nuestro grupo focal, agricultores, nuestros usuarios, emprendedores?, sí generó el cambio”.

“Se logró el objetivo de que el recurso llegara, como haya llegado, llegara el usuario”.

“Nosotros tenemos usuarios que partieron vendiendo en su casa, ahora tenemos mini market, tenemos pastelería, locales de repostería y que iniciaron y que dieron ese gran paso”.

“Gracias a los fondos que se ejecutaron mediante este plan, tenemos usuarios de agricultores que ahora tienen frutería y que antes vendían en la feria y en la calle, entonces si generó, quizás no son todos porque eso depende mucho igual de cada usuario, pero que si logramos generar un ante y un después donde puede ir alguno y eso significa para nosotros crecimiento y desarrollo, si se logró”.

Esta situación generó diversas reacciones entre quienes participaron en las diferentes actividades desarrolladas en terreno. Una muestra es la siguiente opinión recogida en uno de los talleres: “A pesar de lo que dice la resolución de cierre, de este plan de rezago, que dice que no logramos salir de la condición de rezago. Podemos estar de acuerdo, pero sí contribuimos y eso como sea yo creo que, en menor, mediana o mayor escala, generó un impacto”.

Uno de los puntos fuertes del proceso de ejecución detectados en el análisis cualitativo del Plan, fue la gobernanza que se construyó, incorporando a representantes de los tres sectores productivos a los que apuntaba el Plan, pesca, turismo y agroproductivo. La realización periódica de mesas de trabajo entre beneficiarios y los equipos profesionales del GORE, de los municipios y de los sectores públicos, resultó crucial para el éxito de los programas de fomento. Esta gobernanza fortaleció el capital social del territorio Costa Araucanía, a diferentes niveles, desde las autoridades locales, alcaldes y concejales, pasando por los dirigentes sociales y hasta los beneficiarios de los programas. Se generó un tejido social que permitió la difusión de los concursos, el éxito de las postulaciones y un efecto demostrativo que influyó en que más personas se sintieran sujetos de este proceso.

Parafraseando una metáfora expresada en uno de los talleres, los actores desconocían las reglas del juego y las condiciones de la cancha, entramos (decía) a jugar fútbol siendo un equipo de rugby y salimos campeones. Esto busca reflejar la forma en que los diferentes involucrados en la marcha del Plan se adaptaron a las vicisitudes de los primeros años y consiguieron alcanzar resultados significativos para la población local.

La experiencia de la ejecución de este Plan y la existencia de brechas que aún persisten y que mantienen a este territorio en condición de rezago, motivan a distintos actores, autoridades, profesionales, equipos municipales, beneficiarios, a pensar en la necesidad de desarrollar un nuevo Plan para subsanar los déficits que todavía se mantienen, particularmente en temas de salud, conectividad (terrestre, pero sobre todo digital), servicios básicos, agua potable y sobre todo alcantarillado. Estos puntos deficitarios dificultan los emprendimientos, especialmente los del sector turismo, que es una de las actividades clave en estas comunas.

Este deseo de continuar recibiendo el apoyo de un Plan de Desarrollo para este territorio se ve claramente expresado en dos testimonios de mujeres entregados en uno de los talleres con beneficiarios y beneficiarias:

“Me gustaría que siguiera el programa para otras mujeres que son trabajadoras como yo. Empecé con cuatro mesitas, soy hija de pescador, empecé vendiendo pescado a la calle, tuvieran también la posibilidad que yo tuve para poder postular a los proyectos y que salieran y que salgan para que así también mejoren su calidad de vida. Por eso me gustaría que consideren que el programa siga para otras mujeres, porque igual es rico mejorar de calidad de vida ... me gustaría que otras mujeres también surgieran cómo lo hice yo”.

“Lo mío es pedirle que siga nuevamente los viajes que nos hicieron a nosotras algunas emprendedoras que están acá. A mí me tocó viajar a Perú, por favor, que esos programas, la gira, intercambiamos ideas con Perú. Imagínense, nosotros siempre en el local, en nuestro restaurante, trabajando por acá, no tenemos tiempo a veces y ni siquiera hacer la pieza, pero allá llegamos, íbamos a capacitación de gastronomía, llegamos a la pieza con comida y además para qué lo voy a decir, yo nunca había andado en avión, tuve la posibilidad de andar en avión, o sea, esas cosas se agradecen, para mí fue de lo maravilloso. Pedirle que esos programas no se terminen para que haya más mujeres que experimenten esa experiencia que yo voy a vivir ahí”.

Tanto los profesionales como las autoridades que participaron de la ejecución de este Plan tienen una visión clara de lo que debe ser el nuevo Plan que se espera como continuidad y la experiencia acumulada en estos ocho años de trabajo, les da el respaldo en su opinión. La principal observación que se pudo advertir de parte de quienes son partidarios de esta continuidad de la política pública es que un futuro plan debe tener una mirada más de territorio que de simple colocación de recursos. El enfoque debiera ser impacto y no ejecución de recursos. Uno de los problemas que se destacaron en el desarrollo del Plan Costa Araucanía, fue el hecho de que no tenía la estructura de un verdadero Plan de Desarrollo y parecía más un listado de requerimientos, una recopilación de necesidades insatisfechas, pero sin una visión de conjunto y de futuro.

La evaluación realizada en el análisis integrado de este informe, sobre la base de antecedentes cuantitativos y cualitativos, permitió calificar, en el ámbito de resultados, a este Plan como de nivel suficiente. En el caso del ámbito de producto, la calificación es de nivel bueno. Por su parte, en el ámbito de procesos, se califica al Plan en nivel bueno.

A la luz de estas evaluaciones obtenidas de la integración de antecedentes cuantitativos y cualitativos y de los factores atenuantes descritos como causas externas a la ejecución del Plan es posible calificar globalmente la ejecución del Plan Costa Araucanía en un nivel Bueno. Esto principalmente debido a las reducciones significativas en el nivel de pobreza de las comunas, a la existencia de abundantes testimonios que dan cuenta de los efectos de esta política pública en la calidad de vida de los habitantes de Costa Araucanía y a una adecuada gestión realizada por el equipo regional en el diseño de una buena estrategia de gobernanza que facilitó el desarrollo de las inversiones. La capacidad de los equipos involucrados en la gestión del Plan permitió salvar la desventaja que significó partir con entre, dos y cuatro años de desfase, debido a causas externas principalmente.

Todo ello es lo que permite calificar como Bueno el nivel de desarrollo del Plan que consiguió ejecutar casi el 50% de la cartera en un plazo menor de los ocho años asignados quedando pendientes algunas iniciativas que se terminarán en el curso del año 2025.

Tabla 62. Resumen de conclusiones

Dimensión	Conclusión	Evidencia clave	Implicancia práctica
Desempeño global	Evaluación global "Bueno". A pesar de operar casi la mitad del tiempo previsto (por retrasos, estallido social y pandemia), el Plan logró una mejora significativa en la calidad de vida.	Reducción del promedio de pobreza en Costa Araucanía del 37,34% (2017) al 24,3% (2022); ejecución de cartera del 47,7% en plazos reducidos.	Reconocer y validar la capacidad de adaptación de los equipos locales para reorientar la ejecución y justificar la necesidad de un nuevo Plan continuo.
Resultados y Producto	Resultados "Suficiente" y Productos "Bueno". El rediseño post-evaluación intermedia (2021) hacia el fomento productivo directo fue clave para el éxito.	Ejecución del 66,7% en Desarrollo Económico Sustentable frente a 45,6% en infraestructura; múltiples testimonios ciudadanos de crecimiento emprendedor.	Transitar, en futuros planes, de un modelo de "listado de requerimientos" hacia una visión estratégica centrada en el impacto territorial y no solo presupuestario.
Procesos y Gobernanza	Procesos "Bueno". La articulación generó un fuerte capital social y sentido de pertenencia, permitiendo a los actores locales adaptarse a las "reglas del juego".	Mesas de trabajo periódicas y activas con representantes de los sectores pesca, turismo y agroproductivo; apropiación ciudadana del proceso.	Institucionalizar y sostener este modelo de gobernanza participativa como la base para la difusión y legitimidad de futuras intervenciones públicas.
Brechas y Continuidad	Pese a los avances valorados ("generó un antes y un después"), el territorio no logró salir estadísticamente de su condición de rezago estructural.	Persistencia de déficits en alcantarillado, agua potable, salud y conectividad (terrestre y digital) que limitan al sector turismo.	Formular una segunda etapa del Plan orientada específicamente a resolver habilitantes estructurales (servicios básicos y conectividad) que frenan el desarrollo local.

Fuente: Elaboración propia.

## 7.1 Sugerencias

De la ejecución del Plan Costa Araucanía se pueden extraer algunas experiencias que pueden servir como ejemplo para el desarrollo de otros planes de esta política. La primera de ellas tiene que ver con la estrategia de gobernanza utilizada. El disponer de representantes por comuna de cada uno de los sectores productivos priorizados en el Plan, significó contar con un apoyo territorial importante que facilitó la llegada al público objetivo. Esto mismo resultó clave a la hora de coordinar a todos los actores involucrados en el Plan y revirtió en un fortalecimiento del capital social del territorio. Como parte del proceso de gestión del Plan se sugiere la adopción de estrategias de gobernanza y coordinación similares, respetando las características propias de cada territorio de intervención.

De manera similar se puede destacar la coordinación entre los alcaldes de las comunas que integran el territorio del Plan. Esta coordinación facilitó las acciones de coordinación y constituyó un importante apoyo a las actividades del Plan, respaldó las necesarias adecuaciones que fue necesario introducir a la cartera de iniciativas, por lo que se convierte en una estrategia a sugerir para otros planes.

Otro grupo de sugerencias que se desprenden también de la experiencia observada, tienen que ver con algunos aspectos que se estima que sería importante incluir en futuros planes de desarrollo:

- Es conveniente establecer, dentro de la estrategia de gestión del Plan, un sistema de seguimiento de las inversiones. Mantener una estrategia que permita seguir la evolución de los proyectos, especialmente en el caso de programas de fomento.
- Se estima necesario asegurar los procesos de rendición de cuentas (accountability), como una forma de transparentar todo el proceso del Plan y fortalecer las confianzas.
- Es muy conveniente invertir en capacitación o en apoyo a los emprendedores, especialmente en los procesos de postulación a fondos de fomento, con buenas posibilidades de éxito.
- Mantener permanentemente informados a los potenciales usuarios de los beneficios que se presentan en la oferta de los diversos programas.
- Dada la escasa dotación de personal en los servicios, en relación con la carga de trabajo que tienen, se sugiere incluir en el presupuesto del Plan la posibilidad de contratar profesionales de apoyo.
- Es necesario que los planes no sean solamente un listado de proyectos y programas que pretenden solucionar las demandas del territorio, sino que cumplan con las características que aseguren que se logre instalar en el territorio, las capacidades que harán posible la sustentabilidad de los procesos, que generen las condiciones para el desarrollo desde el propio territorio.
- El Plan debería no sólo contemplar inversiones en mejoramiento del capital físico para los emprendedores, sino que además abordar temas como el encadenamiento, la generación de empleo local, que apunte a un desarrollo de manera integral, no solo colocando recursos económicos sino capacitando y generando redes.

Tabla 63. Resumen de sugerencias

Eje de mejora	Sugerencia	Instrumento/acción
Gobernanza y articulación territorial	Replicar el modelo de gobernanza multiactor para fortalecer el capital social y facilitar la llegada al público objetivo.	Mesas de representantes por comuna y sector productivo (pesca, turismo, agro), junto con instancias de coordinación formal entre alcaldes.
Seguimiento y transparencia	Monitorear la evolución real de las inversiones y transparentar el proceso para fortalecer las confianzas en el territorio.	Sistema de seguimiento continuo de proyectos (especialmente de fomento) y procesos regulares de rendición de cuentas (accountability).
Capacidades operativas y fomento	Apoyar técnicamente a los emprendedores en sus postulaciones y mitigar la sobrecarga laboral de los servicios públicos.	Inclusión de presupuesto para contratar profesionales de apoyo, capacitaciones directas a usuarios y difusión permanente de la oferta de programas.
Visión estratégica y sustentabilidad	Transitar de un simple "listado de requerimientos" a una estrategia integral que instale capacidades duraderas y empleo local.	Diseño de intervenciones que combinen el mejoramiento de capital físico con el fomento del encadenamiento productivo y la generación de redes.

Fuente: Elaboración propia.

## 8. BIBLIOGRAFÍA Y LINKOGRAFÍA

Álamos, N., Huneus, N., Opazo, M., Osses, M., Puja, S., Pantoja, N., Denier van der Gon, H., Schueftan, A., Reyes, R., & Calvo, R. (2022). High-resolution inventory of atmospheric emissions from transport, industrial, energy, mining and residential activities in Chile. *Earth System Science Data*, 14(1), 361–379. <https://doi.org/10.5194/essd-14-361-2022>

[Asociación de Municipios Costa Araucanía. \(s.f\). Sobre nosotros. Recuperado el 20 de abril de 2025.](#)

[Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. \(s.f\). Hidrografía de la Región de La Araucanía. Sistema de Información Territorial. Recuperado el 25 de marzo de 2025.](#)

[Centro de Información de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura. \(2013\). Estudio agrológico región de La Araucanía: Descripción de suelos, materiales y símbolos, 2013. Sobre ortoimágenes a escala de salida 1:10.000 \(Pub. CIREN Nº182/2013\).](#)

[Centro de Información de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura. \(s.f\). Mapa interactivo de la región \[ArcGIS Experience\]. Recuperado el 1 de abril de 2025.](#)

[Centro de Información de Recursos Naturales. \(2022a\). Diagnóstico comunal de recursos naturales: Comuna de Carahue. Ministerio de Agricultura. Recuperado el 12 de marzo de 2025.](#)

[Centro de Información de Recursos Naturales. \(2022b\). Diagnóstico comunal de recursos naturales: Comuna de Saavedra. Ministerio de Agricultura. Recuperado el 12 de marzo de 2025.](#)

[Centro de Información de Recursos Naturales. \(2022c\). Diagnóstico comunal de recursos naturales: Comuna de Nueva Imperial. Ministerio de Agricultura. Recuperado el 12 de marzo de 2025.](#)

[Cerda, Rodrigo. 2009. Situación socioeconómica de los mapuches. Puntos de Referencia 314. Septiembre 2009. Centro de Estudios Públicos. Edición online. Recuperado el 1 de abril de 2025.](#)

[Comisión Nacional de Riego - ANPHOS. \(2017\). Estudio básico diagnóstico para desarrollar plan de riego en la Región de La Araucanía. Resumen Ejecutivo. 49 páginas.](#)

[Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. \(2018\). Política cultural regional. La Araucanía. 2017 - 2022. 136 páginas.](#)

[Corporación Nacional Forestal. \(2023\). Resumen de ocurrencia y daño por comuna 1985-2023 \[Archivo Excel\].](#)

[Corporación Nacional Forestal. \(s.f.\). Catastro de Usos de la Tierra y Recursos Vegetacionales de Chile \[Página web\]. Recuperado el 17 de marzo de 2025.](#)

[Departamento de Estadísticas e Información de Salud. \(s.f.\). Estadísticas de nacimiento. Recuperado el 20 de marzo de 2025.](#)

[Echeverría Lara, Raimundo. \(2022\). Análisis de tres programas con enfoque territorial en tres territorios de la Región de La Araucanía, de acuerdo a su contribución a un desarrollo con cohesión territorial. \[Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial\]. 74 páginas.](#)

[Gobierno Regional de La Araucanía y Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas. \(2018\). Plan De Desarrollo Para Territorios Rezagados Para Las Comunas de Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén. Plan 2018-2020 Territorio Costa Araucanía. Temuco, Región de La Araucanía:](#)

[Gobierno Regional de la Araucanía. \(2019\). Diagnóstico zona rezagada Costa Araucanía.](#)

[Gobierno Regional de La Araucanía. \(2012\). Estrategia Regional de Desarrollo. Araucanía 2012 - 2022. 124 páginas.](#)

[Ilustre Municipalidad de Teodoro Schmidt. \(2022\). Informe ambiental preliminar del Plan Regulador Comunal de Teodoro Schmidt \[Documento de evaluación ambiental estratégica\]. Recuperado el 10 de marzo de 2025.](#)

[Ilustre Municipalidad de Teodoro Schmidt. Plan de Desarrollo Comunal 2019 - 2024. 196 páginas.](#)

[Instituto Nacional de Estadísticas. \(2017\). Redatam INE: Resultados del Censo 2017.](#)

[Instituto Nacional de Estadísticas. \(2017a\). Encuesta mensual de alojamiento turístico. Actividades de alojamiento para estancias cortas. Año 2017. INE. 31 páginas.](#)

[Instituto Nacional de Estadísticas. \(2017b\). Sistema de Indicadores de Calidad de Vida Rural \(SICVIR\).](#)

[Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. \(2018\). Censo de población y vivienda 2017: Resultados definitivos. INE.](#)

[Instituto Nacional de Estadísticas. \(2019\). Ciudades, pueblos, aldeas y caseríos 2019. INE, marzo, 2019. Santiago de Chile. 171 páginas.](#)

[Instituto Nacional de Estadísticas. \(2019a\). Línea base: Indicadores SICVIR – Resultados \[Archivo Excel\].](#)

[Instituto Nacional de Estadísticas. \(2020\). Estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de 2019: regiones y comunas: metodología.](#)

[Instituto Nacional de Estadísticas. \(2020\). Migración interna en la Región de La Araucanía. Censo de población y vivienda 2017. Dirección Regional de La Araucanía. Instituto Nacional de Estadísticas. 35 páginas.](#)

[Instituto Nacional de Estadísticas. \(s.f-a\). Migración Interna en la Región de La Araucanía. Tabulados y Gráficos. Censo de Población y Vivienda 2017.](#)

[Instituto Nacional de Estadísticas \(s.f-b\). Censo Agropecuario. Recuperado el 25 de abril 2025.](#)

[Luebert, F. & Pliscoff, P. \(2014\). Pisos Vegetacionales de Chile. Mapa temático sobre los ecosistemas del país a escala nacional. Corresponde a la actualización \(2013\) del estudio "Sinopsis Bioclimática y Vegetacional de Chile.](#)

[Ministerio de Desarrollo Social. \(2018\). Resultados pobreza Casen 2017: Situación de pobreza. Síntesis de resultados.](#)

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2014). Decreto N.º 1116: Establece Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados. Diario Oficial de la República de Chile, 2 de agosto de 2014.

Ministerio del Medio Ambiente. (2015). Diagnóstico de biodiversidad Región de La Araucanía. División de Recursos Naturales y Biodiversidad. Recuperado el 22 de marzo de 2025.

Ministerio del Medio Ambiente. (s.f.-a). Calidad del aire y emisiones. Sistema de Información Nacional de Calidad del Aire. Recuperado el 10 de marzo de 2025.

Ministerio del Medio Ambiente. (s.f.-b). Región de La Araucanía. Sistema de Información Nacional de Calidad del Aire. Recuperado el 10 de marzo de 2025.

Ministerio del Medio Ambiente. (s.f.-c). Emisiones al aire. Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC). Recuperado el 15 de marzo de 2025.

Ministerio del Medio Ambiente. (s.f.-d). Lago Budi. SIMBIO - Sistema de Información y Monitoreo de la Biodiversidad. Recuperado el 1 de abril de 2025.

Ministerio del Medio Ambiente. (s.f.-e). Humedales de Queule. SIMBIO - Sistema de Información y Monitoreo de la Biodiversidad. Recuperado el 1 de abril de 2025.

Ministerio del Medio Ambiente. (s.f.-f). Sistema Integrado de Monitoreo de Biodiversidad. SIMBIO. Recuperado el 7 de abril de 2025.

Ministerio del Medio Ambiente. (s.f.-g). Humedales de Queule: Patrimonio natural y cultural de La Araucanía. Proyecto GEF Humedales Costeros. Recuperado el 10 de abril de 2025.

Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior. (2019). Plan específico de emergencia por amenaza de tsunami comuna de Saavedra, Región de La Araucanía (Versión 2). Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres.

Parsons, W. (2007). Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Edit FLACSO, Buenos Aires.

[Peña-Cortés, F., Limpert, C., Andrade, E., Hauenstein, E., Tapia, J., Bertrán, C., & Vargas-Chacoff, L. \(2014\). Dinámica geomorfológica de la costa de La Araucanía. Revista de Geografía Norte Grande, \(58\), 241-260.](#)

[Rebolledo-Toro, Edgar 2021. Aplicación del modelo multicriterio de evaluación intermedia al Plan de Desarrollo de Zona Rezagada Costa Araucanía. Presentación de resultados.](#)

[Red Agrometeorológica del Instituto de Investigaciones Agropecuarias \(INIA\) del Ministerio de Agricultura. \(s.f.\). Agrometeorología Chile. Recuperado el 12 de marzo de 2025.](#)

[Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes. \(2017\). Emisiones. \[Conjunto de datos\]. Recuperado el 30 de marzo de 2025.](#)

[Sandoval, L. \(2009\). Dinámica del uso del suelo y su relación con la escorrentía superficial en la cuenca del río Imperial \[Tesis de pregrado, Universidad de Chile\]. Repositorio Académico Universidad de Chile.](#)

[Seawright, J. \(2016\). Multi-Method Social Science: Combining Qualitative and Quantitative Tools \(Strategies for Social Inquiry\). Cambridge University Press. 248 páginas.](#)

[Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada \(2020\). Zonas de riesgo por tsunamis en Puerto Saavedra. Google Maps.](#)

[Servicio de Impuestos Internos. \(s/f\).](#)

[Servicio Nacional De Geología y Minería. \(2003\). Mapa Geológico de Chile. Versión Digital. Recuperado el 16 de marzo de 2025.](#)

[Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura. \(2023-a\). Desembarque total por especie, mes, región y puerto, 2018 \[Archivo Excel\].](#)

[Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura. \(2023b\). Cosechas de centros de acuicultura por especie y región, 2018 \[Archivo Excel\].](#)

[Servicio Nacional de Turismo. \(s.f.\). Atractivos naturales o culturales \[Conjunto de datos\]. Líneas de Base Públicas. Recuperado el 19 de marzo de 2025.](#)

[SUBDERE - GORE Araucanía. \(2024\). Resumen Consolidado Mensual Plan de Zonas en Desarrollo. Diciembre 2024](#)

[Subsecretaría de Telecomunicaciones \(s.f\). Estadísticas sectoriales. Recuperado el 19 de marzo 2025.](#)

[Subsecretaría de Turismo. \(2018\). Estadísticas semestrales de establecimientos de alojamiento turístico.](#)

[Tapia, G. \(2014\). Inventario de cuencas, subcuencas y subsubcuencas de Chile. Dirección General de Aguas, División de Estudios y Planificación.](#)

## 9. ANEXOS

### 9.1 Glosario de términos

**Eficacia:** Grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el plan está cumpliendo con sus objetivos. Se mide cuantitativamente a través del ámbito de resultados.

**Eficiencia:** Relación entre dos magnitudes: el nivel de producción física de un bien o servicio y los insumos o recursos utilizados para alcanzar ese nivel de producción. Específicamente se refiere a alcanzar un determinado nivel de producción de bienes o servicios al menor costo posible. Se aproxima su medición cuantitativa a través de los recursos humanos utilizados en el desarrollo del plan.

**Resultados:** Uno de los ámbitos del desempeño en el desarrollo del plan. Corresponde a los objetivos que se esperan alcanzar con el mismo una vez concluido todo el proceso para la generación de los productos. Su evaluación cuantitativa se mide a través de la evolución de los indicadores planteados en cada plan, así como la de los proyectos del mismo.

**Procesos:** Otro ámbito o dimensión del desempeño, relacionado con las actividades para generar los productos del plan a través de los proyectos considerados. Su evaluación cuantitativa se mide a través de actas y otros documentos que respaldan tales actividades.

**Productos:** El ámbito del desempeño relacionado con los bienes y servicios que genera el plan a través de las iniciativas de inversión. Su medición cuantitativa se logra a través de la determinación de los avances técnicos y financieros de los mismos, hasta su término.

**Cartera de iniciativas:** El conjunto de proyectos contemplados en cada plan, y que constituyen los productos del mismo, es el detalle del ámbito del desempeño señalado precedentemente.

**Gobernanza:** Uno de los procesos a medir cuantitativamente a través de informes, acciones y nivel de recursos humanos, como proxy de la ejecución, monitoreo y seguimiento adecuado de cada plan.

**Indicadores:** Relación numérica entre valores de variables cuantitativas para establecer una dimensión de diferentes aspectos que permitan contrastar su avance o estado actual contra un valor base o una meta establecida.

**Nivel de desempeño:** Asignación de una categoría asociada a tramos de una escala preestablecida para comparar los distintos valores que se obtienen para los indicadores definidos

## 9.2 Entrevista Región de la Araucanía

### Preguntas orientadoras Evaluación Plan de Desarrollo Costa Araucanía

(Se adaptará según los énfasis del tipo de evaluación)

- **Presentación:** Esta entrevista es parte del trabajo que realiza la Facultad de Gobierno, a través de su equipo de profesionales consultores(as) en evaluación de iniciativas de desarrollo, en el marco del Convenio entre nuestra unidad académica y la entidad mandante (SUBDERE) titulado Fortalecimiento de las Metodologías de Planificación, Procesos, Sistema de Gestión y Evaluación de los Planes de Territorios Rezagados: Evaluaciones Intermedias y Final de Planes de Desarrollo.
- **Objetivo:** El propósito es recabar información relevante para reconocer las fortalezas y debilidades que Ud. pueda identificar sobre el desenvolvimiento del plan estos años, comprender la participación de instituciones y actores en él, así como identificar oportunidades y amenazas que puedan afectar el logro de éste en el tiempo que resta para su cumplimiento.
- **Difusión y anonimato:** Los resultados obtenidos serán trabajados de forma anónima, resguardando la identidad de esta conversación. La entrevista será registrada en un formato de audio que será empleado para la transcripción y/o análisis posterior. Sólo para efectos internos, queremos iniciar solicitando pueda indicarnos nombre, función y el tiempo que lleva cumpliendo dichas tareas.

---

### Preguntas generales

1. De su experiencia, ¿cuándo asume y en qué condiciones la gestión del Plan de Desarrollo?
2. Si estaba en la formulación del Plan, ¿podría indicarme cuáles fueron los criterios que el Gobierno Regional tuvo a la vista para definir la intervención que se ha ejecutado?
3. ¿Podría usted indicarme los distintos instrumentos de monitoreo, reportabilidad, informes y/o planillas de seguimiento que periódicamente efectúa y a qué actores usted debe reportar o solicitar información?
4. ¿El equipo gestor cuenta con un plan de trabajo?: responsabilidades claras, tiempos de respuesta, etc.
5. En cuanto a los sectores, ¿cómo se logró integrar el involucramiento de ellos al Plan? ¿cómo cree que ha sido ese desempeño hasta ahora?
6. En cuanto a los actores territoriales (municipalidades), ¿cómo se logró integrar el involucramiento de ellos al Plan? ¿cómo cree que ha sido ese desempeño hasta ahora?
7. Sobre la cartera de proyectos, ¿cuáles han sido los principales desafíos que ha debido sortear en estos años de ejecución? ¿Cuáles son las mayores oportunidades que Uds. han detectado?
8. ¿Cuál ha sido (o será) el hito de cierre que anunciará el término del Plan a la comunidad?

### Complementarias

1. ¿Este equipo estuvo a cargo de la ejecución del Plan durante todo el periodo de trabajo?
2. ¿Qué participación les cupo en la formulación del Plan?
3. A su juicio, ¿cuáles fueron las principales dificultades que enfrentó la ejecución del Plan para conseguir los objetivos planteados?
4. ¿Cómo se organizó el equipo de trabajo para la ejecución del Plan?

5. ¿Fue suficiente la cantidad de profesionales que integraron el equipo? ¿Tenían dedicación exclusiva a la ejecución del Plan?
6. ¿Cómo se coordinaban con los servicios regionales (MOP, INDAP, SERCOTEC) para concordar las iniciativas a ejecutar?
7. ¿De qué manera influyó en la ejecución del Plan el cambio de Intendente a Gobernador?

## **EQUIPOS SECTORIALES**

### **Monitoreo**

1. ¿Podría usted indicarme los distintos instrumentos de monitoreo, reportabilidad, informes y/o planillas de seguimiento que periódicamente efectuó y a qué actores usted debió reportar o solicitar información?
2. ¿Qué información o datos dispusieron que podrían aportar al seguimiento o evaluación del Plan?

### **Gobernanza**

1. Si estaba en la formulación del Plan, ¿podría indicarme cuáles fueron los criterios que el Gobierno Regional tuvo a la vista para definir la intervención que se ha ejecutado?
2. ¿Cómo se definió esa estrategia de gobernanza que guió el plan? ¿Quiénes formaron parte y cómo se organizaron entre ellos?
3. Detallar el proceso que define el ciclo completo (licitación, equipo, plazos): ¿qué problemas existieron y qué apoyo externo requirieron?

### **Coordinación y transparencia**

1. En cuanto a los sectores, ¿cómo se logró integrar el involucramiento de ellos al Plan? ¿Cómo cree fue este desempeño?
2. En cuanto a los actores territoriales (municipalidades), ¿cómo se logró integrar el involucramiento de ellos al Plan? ¿Cómo cree que fue ese desempeño hasta ahora?
3. ¿Cómo ha sido la coordinación de su institución con otros actores regionales o locales? ¿Qué elementos facilitaron u obstaculizaron esa coordinación?
4. ¿Cómo funcionó la coordinación del plan? ¿Existió algún comité técnico o político que lo siguiera de cerca? ¿Cada cuánto se juntaron o trabajaron en conjunto?
5. ¿Cómo evalúan ustedes la participación ciudadana en este proceso? ¿Se han pensado mejoras para hacer más transparente o inclusiva el hito de cierre del plan a la comunidad?
6. ¿Qué desafíos enfrentó al conectar este plan con otras herramientas de planificación regional o comunal, como los PLADECO o las estrategias de desarrollo regional?

### **Coordinación y transparencia**

1. Desde su experiencia, ¿cuándo se asumió y en qué condiciones la gestión del Plan de Desarrollo?
2. ¿El equipo sectorial contaba con un plan de trabajo?: responsabilidades claras, tiempos de respuesta, etc.
3. Desde su institución (sector), ¿qué tipo de problemáticas o brechas identificaron en este territorio que estuvieran relacionadas con su ámbito de acción? ¿Qué hicieron o están haciendo con todo el conocimiento generado a lo largo del plan? ¿Se ha pensado en algún sistema para registrar, evaluar o compartir esas experiencias?

### 9.3 Formulario de preguntas para los talleres participativos

#### A. En su opinión:

##### **La atención en los centros de salud de su comuna**

- 1 Está peor que hace 10 años
- 2 Se mantiene igual
- 3 Está mejor que hace 10 años

##### **La calidad de los caminos principales, que unen las ciudades de Costa Araucanía**

- 1 Está peor que hace 10 años
- 2 Se mantiene igual
- 3 Está mejor que hace 10 años

##### **Los caminos secundarios**

- 1 Está peor que hace 10 años
- 2 Se mantiene igual
- 3 Está mejor que hace 10 años

##### **La actividad económica en nuestras comunas ha crecido de manera importante**

- 1 Ha crecido de manera importante
- 2 Se mantiene más o menos igual
- 3 Ha disminuido

##### **El turismo en el territorio de Costa Araucanía**

- 1 Ha disminuido
- 2 Se ha mantenido igual
- 3 Ha aumentado

##### **La calidad de vida en nuestras ciudades y pueblos**

- 1 Está peor que hace 10 años
- 2 Se mantiene igual
- 3 Está mejor que hace 10 años

##### **Comparando Costa Araucanía con el resto de la Región, se puede decir que**

- 1 Está peor que hace 10 años
- 2 Se mantiene igual
- 3 Esta mejor que hace 10 años

**B. Señale si usted está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones:**

**El Plan de Desarrollo de Zona Rezagada tuvo varias actividades de participación**

- 1 En desacuerdo
- 2 Indiferente
- 3 De acuerdo

**Nos mantuvieron informados permanentemente de la marcha del Plan de Desarrollo**

- 1 En desacuerdo
- 2 Indiferente
- 3 De acuerdo

**Los proyectos del Plan de Desarrollo eran los más necesarios para solucionar nuestros problemas**

- 1 En desacuerdo
- 2 Indiferente
- 3 De acuerdo

**Los principales problemas de nuestras comunas NO han sido solucionados**

- 1 En desacuerdo
- 2 Indiferente
- 3 De acuerdo

- 1 En desacuerdo
- 2 Indiferente
- 3 De acuerdo

**Actualmente tenemos una mejor cobertura de servicios de internet y telefonía.**




- 1En desacuerdo
- 2 Indiferente
- 3 De acuerdo

**Actualmente existen más oportunidades de trabajo en las comunas de Costa Araucanía.**


- 1 En desacuerdo
- 2 Indiferente
- 3 De acuerdo


## 9.4 Agenda de trabajo Costa Araucanía

HORARIO	Mayo			
	Lunes 26	Martes 27	Miércoles 28	
09:00 - 09:30	Traslado del equipo SUBDERE y U de Chile a Gobierno Regional		Traslado	
09:30 - 10:00				
10:00 - 10:30				
10:30 - 11:00	Reunión Equipo GORE ARAUCANÍA (Oficina Jefatura)	Reunión (UDEL y SECPLAC) del territorio Entre Los Andes y Nahuelbuta, dependencias de Indap (Sala Reuniones Indap)	Reunión (SECPLA y UDEL) Costa Araucanía, (Sede Social Caleta La Barra)	
11:00 - 11:30				
11:30 - 12:00	REUNIÓN DIRIGENTES COSTA ARAUCANIA (Auditorium -1)			
12:00 - 12:30				
12:30 - 13:00				
13:00 - 13:30				
13:30 - 14:00	ALMUERZO	ALMUERZO	ALMUERZO	
14:00 - 14:30		Traslado		
14:30 - 15:00	Traslado		Visitas Obras Costa Araucanía con Dirección de Obras Portuarias	
15:00 - 15:30	Reunión Dirección de Planeamiento (DIRPLAN) - Vialidad y DOP. (Sala de Reunión MOP)			
15:30 - 16:00				
16:00 - 16:30			Taller Focus group área de fomento productivo: INDAP, SERNAMEG, CONAF, SERCOTEC (sala Reuniones Indap)	Traslado
16:30 - 17:00				
17:00 - 17:30			Regreso	
17:30 - 18:00				

	Actividades conjuntas Plan Entre Los Andes y Nahuelbuta y Plan Costa Araucanía.
	Actividades Plan Costa Araucanía.
	Actividades Plan Entre Los Andes y Nahuelbuta

Horario	Agosto		
	Martes 26	Miércoles 27	Jueves 28
08:30 - 09:30	Traslado del equipo U de Chile a la ciudad de Temuco	Jefatura y Equipo Gestor	Reunión Equipo Gestor
09:30 - 10:00			Traslado a Comuna a Carahue
10:00 - 10:30			
10:30 - 11:00		Traslado a Comuna Tolten	Reunión con dirigentes y beneficiarios de las comunas de Nueva Imperial, Carahue y Saavedra
11:00 - 11:30			
11:30 - 12:00			
12:00 - 12:30		Reunión con Equipos Técnicos Municipales de las comunas de Toltén y Teodoro Schmidt	
12:30 - 13:00			
13:00 - 13:30		Almuerzo	Almuerzo
13:30 - 14:00			
14:00 - 14:30			
14:30 - 15:00		Reunión con dirigentes y Beneficiarios de Programas Toltén y Teodoro Schmidt	Reunión con Equipos Técnicos Municipales de las comunas de Nueva Imperial, Carahue y Saavedra
15:00 - 15:30			
15:30 - 16:00			
16:00 - 16:30			
16:30 - 17:00		Traslado a la ciudad de Temuco	Traslado a la ciudad de Temuco
17:00 - 17:30			
17:30 - 18:30			

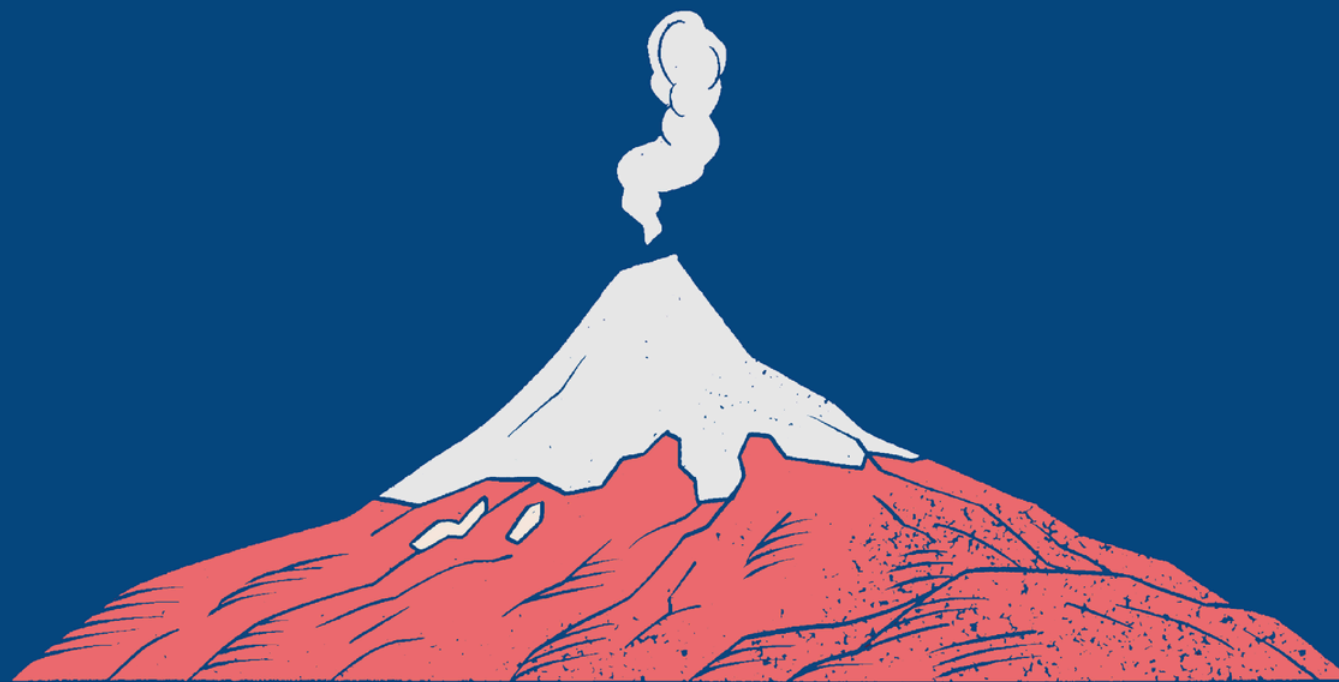
 Actividades con dirigentes y beneficiarios.

 Actividades con equipos Técnicos.



FACULTAD DE  
GOBIERNO

UNIVERSIDAD DE CHILE



Departamento de Fortalecimiento Regional  
Unidad de Convergencia y Equidad Territorial  
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo