

2

PROGRAMA ORÍGENES EN TERRITORIO MAPUCHE: COMPARACIÓN DE DOS METODOLOGÍAS DE DESARROLLO DESDE LA PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES ENCARGADOS DE SU EJECUCIÓN

Patricia Fuentes-Cares (*)

(Universidad Católica de Temuco, Chile)

Fernando Peña-Cortés (**)

(Universidad Católica de Temuco, Chile)

RESUMEN

El presente artículo compara las metodologías de intervención utilizadas por el Programa Orígenes en la Región de La Araucanía: Planes de Desarrollo Comunitario presentes en la Fase I y Planes de Desarrollo Integral en la Fase II. Para el logro del objetivo, se aplicaron entrevistas a funcionarios del Programa que participaron en ambas fases de éste, donde se consultó respecto de los procesos de instalación de ambas metodologías, sus aportes, pertinencia, fortalezas y debilidades, como instrumento de planificación para el desarrollo integral y de fortalecimiento de la identidad del pueblo mapuche. Los resultados y conclusiones muestran que el Programa, por una parte, se constituye en una experiencia innovadora que tuvo aciertos principalmente en el fortalecimiento de los procesos participativos y de territorialidad con el pueblo mapuche. Por otro lado, no se han desarrollado con éxito los procesos relacionados con la integralidad e intersectorialidad de la institucionalidad pública.

PALABRAS CLAVE:

desarrollo con identidad, pueblo mapuche, Programa Orígenes, desarrollo territorial.

(*) E-mail: fuentescares@gmail.com

(**) E-mail: fpena@uct.cl

ABSTRACT

This paper compares the methods of intervention used by Programa Orígenes in the Region of La Araucanía, being these the generation of: Community Development Plans, methodology applied in Phase I and Integrated Development Plan Phase II. To achieve the objectives, we compared both methods and interviewed program officers who participated in both phases of it. It reviews both methodologies procedures, its contributions, relevance, strengths and weaknesses as tools for integrated development planning and strengthening the identity of the Mapuche people. The findings and conclusions are that public policies associated with these phases of Programa Orígenes have differential results. On one hand, it constitutes an innovative experience that focused mainly on strengthening participatory processes and the Mapuche territoriality. On the other hand, it has successfully developed processes that were related to the comprehensive and cross-sectorial public institutions.

KEY WORDS:

development with identity, mapuche, Programa Orígenes, territorial development.

RECEPCIÓN: 21/11/11

ACEPTACIÓN FINAL: 17/04/12

1 SÍNTESIS HISTÓRICA: LOS MAPUCHE COMO PUEBLO ORIGINARIO

En Chile, desde la época precolombina los mapuche han sido la población indígena más numerosa. Su historia es la de una larga lucha para defender su identidad y soberanía política, primero frente a la expansión inca y colonial y, sucesivamente, a partir de la independencia de Chile, frente a la ocupación del ejército (Mariman, 2000). Las políticas de división de sus comunidades y de supresión de los derechos de expresión le han desconocido el derecho a integrarse primero como sociedad mapuche, a autodeterminarse como pueblo y a plantear una integración en igualdad de condiciones con la sociedad chilena, quedando como sociedad minoritaria, es decir una sociedad al interior de otra que le da espacio para su reproducción y desarrollo (Bengoa, 1985).

La historia en torno al reconocimiento de los pueblos originarios en Chile ha sido dificultosa. Recién en el año 1989 y en respuesta a las propuestas del movimiento mapuche, el entonces candidato presidencial Patricio Aylwin Azócar se compromete a fijar una agenda de trabajo en beneficio de los pueblos indígenas. Este hito histórico, denominado Acuerdo de Nueva Imperial, marca un precedente hacia una nueva relación por parte del gobierno chileno y los pueblos indígenas, siendo anteriormente sólo de exclusión, persecución y discriminación desde los tiempos de la conquista española (Comisión de Verdad y Nuevo Trato, 2004).

El 5 de octubre del año 1993 se promulga la Ley Indígena 19253, luego de tres años de discusión en el Congreso, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas, y asume la diversidad cultural, el reconocimiento jurídico de las comunidades, el fomento a la participación, la discriminación positiva, la protección y ampliación de las tierras indígenas, la focalización de los recursos del Estado para el desarrollo, y la creación del fondo de tierras y aguas indígenas. Al mismo tiempo, se crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), institución pública encargada de velar por el cumplimiento de la Ley. En este contexto, en marzo de 2008 es ratificado en el Senado el Convenio N° 169 (OIT, 2006), que consagra un conjunto de derechos orientados a proteger la integridad y mejorar las condiciones de existencia de los pueblos indígenas, regulando de manera más justa la relación de éstos con el resto de la sociedad. Igualmente, se insta a respetar a las culturas e instituciones de los pueblos indígenas y su derecho a seguir existiendo como colectividades culturalmente diferenciadas, donde los pueblos indígenas orienten su propio desarrollo de acuerdo a sus prioridades, como también a ser consultados y a participar en la toma de decisiones, cada vez que se contemplen medidas legislativas o administrativas que los afecten (Ley N° 19253, 1993).

2 DESARROLLO CON IDENTIDAD Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Desde la perspectiva jurídico-administrativa se ha intentado plasmar el denominado Desarrollo con Identidad, el cual es concebido como un proceso en donde es indispensable la organización y la participación comunitaria, así como la planeación de acciones basadas en las necesidades y potencialidades detectadas por los mismos actores, quienes son los agentes fundamentales del desarrollo. No es un desarrollo desde “afuera”, sino uno desde “dentro”. La cultura propia es el capital inicial para el desarrollo porque se asienta en los valores, las aspiraciones y el potencial de los pueblos.

En este contexto, el desarrollo y la identidad cultural no se excluyen, sino que son parte del mismo círculo virtuoso de desarrollo sostenible y adecuado desde el punto de vista sociocultural. Esto se traduce en que las políticas públicas deben ser pertinentes culturalmente, puesto que se entiende que la identidad y la participación son pilares básicos sobre los cuales estas políticas deben basarse para que los pueblos indígenas alcancen mayores niveles de calidad de vida (Deruyttere, 2001).

En el entendido que los pueblos indígenas, en su gran mayoría, sustentan su forma de vida en el ámbito rural, podemos señalar que las formulaciones de políticas, estrategias y planes de desarrollo para el mundo rural consideran necesario, sino imprescindible, la participación de los involucrados. En la práctica, participar significa tratar de tomar parte activa en todo el proceso y no solamente en algunas etapas de él. Participar en forma real, efectiva y protagónica requiere tomar parte activa en el diagnóstico de la situación, en la decisión de las alternativas de solución, en la planificación y gestión, en la ejecución de las acciones y en la evaluación del proceso y los resultados alcanzados (Mariman, 2000). La participación se debe producir tanto en las fases de formulación como en las de operación, gestión y evaluación ex post de cualquier proyecto de desarrollo. Esto quiere decir que también en la puesta en marcha de procedimientos participativos, es muy importante adaptar las metodologías a los distintos momentos temporales y de procedimiento que, de forma natural, se producen en un proceso de desarrollo (Programa Orígenes, 2006b).

El comienzo de la participación como un factor condicionante del desarrollo está fijado a mediados de la década de los '70. Sin embargo, no empieza a tener verdadera importancia ni a ser considerado realmente como algo necesario para el éxito de los programas de desarrollo social hasta la segunda mitad de la década de los 80'. Sin embargo, las dimensiones de la participación adquieren aristas distintas o específicas cuando se trata de los pueblos originarios (Saavedra, 2001).

En las comunidades indígenas, la concentración poblacional es más escasa que en las urbanas, su desarrollo depende de la capacidad y posibilidad de aprovechar los recursos naturales (López y Cruz, 2001). Por otra parte, según Caño (1998), el desarrollo local es considerado como un proceso de fortalecimiento de las estructuras y los poderes locales a partir de la estimulación, de la participación ciudadana y del logro de las acciones integradas a nivel de los procesos de producción y reproducción de la vida cotidiana en la dimensión local. Son las poblaciones locales las que mejor conocen su ambiente y sus necesidades, es por ello que la participación comunitaria es un elemento que tiene que estar presente desde el inicio de cualquier proceso de planificación (Oltremari y Guerrero, 2003).

La experiencia internacional muestra casos en los que la participación comunitaria para la generación de políticas, basadas en el desarrollo con identidad y con pertinencia cultural, ha tenido resultados positivos. Cuando el gobierno australiano ideó el Sistema Nacional de Reservas se dio cuenta de que muchas de las bioregiones detectadas coincidían con territorios indígenas y que además

ya estaban siendo protegidas por esas comunidades. En el año 1995, se dio inicio a mecanismos de consulta a los pueblos indígenas con el objetivo de plantear la idea de crear las Áreas Indígenas Protegidas (IPA). Sin embargo, esta adopción no se planteó de manera obligatoria para las comunidades indígenas, surgiendo de un proceso participativo, donde a las comunidades se les explica el concepto de “IPA” con el fin de darles a entender y consensuar los deseos del gobierno y los requerimientos de las comunidades respecto al manejo territorial y sus implicancias. Para el año 2007, el Programa IPA contaba con 20 millones de hectáreas de áreas indígenas protegidas, equivalente al 25% del territorio considerado como parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Australia. Los factores de éxito de este programa han sido la participación activa de las comunidades y la conservación de sus culturas sobre la base de mejoras en la vida material de los indígenas (UICN-FLACSO-TNC-Randi Randi, 2009).

Otro ejemplo más cercano se encuentra en el Ecuador. En el 2007, el grupo Randi Randi realizó un estudio con el objetivo de evaluar la importancia de los guardaparques en áreas protegidas indígenas y las principales conclusiones fueron: a) con el tiempo, las funciones de los y las guardaparques se asemejan porque son asignadas y lideradas por el responsable del área protegida y, b) los guardaparques con buenas relaciones con las comunidades y poblaciones asociadas a las áreas protegidas actúan como bisagras para proporcionar una buena y efectiva gestión de las mismas. Lo importante es que los procesos de elección de los guardaparques fueron participativos y nacieron de la formulación de los planes de manejo comunitario como los responsables de cuidar su territorio (UICN-FLACSO-TNC-Randi Randi, 2009).

Así como en el Ecuador, y en otros países de Sudamérica, Chile tiene una población multicultural, donde la situación social y cultural del país es diversa. Alrededor del 10 % de la población nacional es de origen indígena y, en la Región de La Araucanía, actualmente el 37% de la población es de origen mapuche y habita en zonas periurbanas y rurales en su mayoría (INE, 2002).

3 EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN:

EL PROGRAMA ORÍGENES Y SUS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL

Chile en términos históricos y a nivel de la sociedad “chilena” dominante, ha desarrollado una política de asimilación de los pueblos originarios en términos de su cultura y cosmovisión, intentando de manera sistemática una incorporación, muchas veces forzada, al modo de vida de la sociedad chilena (Bengoa, 2005).

Un intento de cambiar esta lógica y de abordar la creciente demanda de los pueblos originarios nace de los diálogos comunales implementados por el presidente Frei en 1999 a través de la implementación del Programa de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas (en adelante Programa Orígenes) vía contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La Fase I comenzó su ejecución en el año 2001 (Programa Orígenes 2001a y b), y estaba destinada a mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo con identidad en las comunidades rurales aymará, atacameña y mapuche. Ello mediante el apoyo directo a través del financiamiento de planes y proyectos locales y del desarrollo de una mayor pertinencia cultural en la gestión del Estado (Reglamento Operativo, Fase I [Programa Orígenes, 2001a]).

El diseño, la orgánica y el funcionamiento del programa responde a una lógica intersectorial, intercultural, descentralizada, con perspectiva de género y esencialmente participativa. Además, a fin de institucionalizar la temática indígena en los distintos sectores del Estado, el programa intenta crear capacidades en los organismos públicos para que las políticas implementadas hacia las comunidades indígenas sean articuladas, adecuadas y con pertinencia cultural (Programa Orígenes, 2006a).

El programa ha implementado dos modelos de intervención: los Planes Comunitarios de Desarrollo (en adelante PCD), documento elaborado por los miembros de la comunidad, de manera participativa, a través del cual se expresa un programa de desarrollo para el mediano plazo, que contempla proyectos en los ámbitos de fortalecimiento de las comunidades, desarrollo productivo, educación y cultura y salud intercultural, teniendo tres etapas las cuales se detallan a continuación:

- *Etapas de diseño* (preparación y construcción del PCD): en esta etapa la comunidad se prepara y construye el PCD, es decir, se elaboran las propuestas de trabajo a implementar por la comunidad (diagnóstico participativo), el plan con sus distintos componentes es formulado por un promotor profesional del programa.

- *Etapas de ejecución*: las comunidades pueden presentar un proyecto en cada componente, al aprobarse técnicamente éstos cuentan con un recurso que está predefinido para cada componente.

Los lineamientos estratégicos específicos de los componentes están dados; en Salud Intercultural, mesa regional de salud integrada por MINSAL, Servicios de Salud y el programa, en Cultura por la Unidad de Cultura de la Subdirección Nacional Temuco, en lo Productivo INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) para

proyectos agropecuarios y CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) con su Fondo de Desarrollo para proyectos extra agrícolas; y CONAF (Corporación Nacional Forestal) para la ejecución de proyectos forestales. En los componentes de salud y cultura, por limitaciones presupuestarias, los proyectos son concursables regionalmente. La ejecución es de responsabilidad de la comunidad asesorada por el promotor, en el caso de los planes productivos por los consultores contratados por INDAP y, en el resto, por los promotores del programa.

- *Etapa de evaluación y seguimiento de los proyectos:* en este proceso, nacen de manera incipientes los Planes Territoriales de Desarrollo como una forma de trabajo no oficial del programa, se considera una etapa de transición de los PCD a los actuales PDI, la adopción de un enfoque territorial en el programa, es el resultado de un conjunto de lecciones aprendidas que indican que lograr una intervención integral no se consigue trabajando con comunidades aisladas –jurídicas o no–, sino con conjuntos de comunidades que están social y culturalmente coligadas por una historia territorial común, por redes de reciprocidad y por una compleja trama de relaciones de parentesco y factores rituales.

El PCD fue trabajado en la Fase I con una metodología participativa que contenía las aspiraciones y proyectos de la comunidad. Sin embargo, en su Fase II, el programa trabaja con Unidades de Planificación Territorial a través de la generación de un Plan de Desarrollo Integral (PDI), el cual constituye el instrumento de acción a mediano y largo plazo para las comunidades indígenas, busca contribuir a través de metodologías participativas al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades en los ámbitos que respectivamente estimen prioritarios (Programa Orígenes 2006b). Busca apoyar la coordinación y gestión integrada de los organismos públicos a nivel local, en función de aportar a la concreción de alternativas de desarrollo sustentable, con identidad, de las comunidades indígenas. Para la elaboración y posterior ejecución del PDI, el trabajo se desarrolla en una Mesa de Planificación Local (en adelante MPL) integrada por comunidades que cuentan con características comunes en criterios socioterritoriales, tales como, cercanía geográfica, acceso común a servicios, raíces de linajes e historia común.

En la MPL pueden participar el municipio y otros servicios públicos, en especial los subejecutores. La formulación del PDI es realizada por una empresa proveedora de asistencia técnica (consultora), que trabaja los lineamientos estratégicos específicos de los componentes, en cultura y fortalecimiento

organizacional por el programa; para los proyectos de desarrollo económico: INDAP (proyectos agropecuarios), proyectos extra agrícolas (CONADI –Fondo de Desarrollo) y CONAF (proyectos forestales).

Los representantes de las comunidades tienen la responsabilidad de validar los acuerdos con las comunidades. En esta MPL, además, se evalúan proyectos y lineamientos estratégicos específicos de los componentes. Su financiamiento es a través de un fondo fijo asignado a la MPL, la que lo puede distribuir en función de su PDI entre todos los componentes con reglas simples de mínimos en fortalecimiento organizacional e identidad cultural y máximos en desarrollo económico. Finalmente, la asistencia técnica para la ejecución es a través de la misma consultora que formula los proyectos y que es supervisada por un coordinador técnico local como representante del programa (Programa Orígenes, 2006a).

El programa se sustenta en un enfoque de restitución de derechos a las comunidades, donde se busca que ellas ejerzan el derecho a la participación, a la autogestión, a la decisión sobre sus recursos; expresándose todo ello en una práctica concreta según la metodología aplicada en la Fase II (Reglamento Operativo, Fase II [Programa Orígenes 2006a]). Al respecto, a la fecha se han efectuado estudios que analizan principalmente elementos de gestión e impacto del programa, y en muy pocos casos se realizó una comparación metodológica de los instrumentos de planificación (PCD y PDI) por parte de los propios actores encargados de su ejecución.

En este contexto, la investigación *analiza la efectividad del Programa Orígenes* mediante la comparación de las metodologías de planificación de los Planes Comunitarios de Desarrollo (PCD) y los Planes de Desarrollo Integral (PDI) en el ámbito de la ejecución del programa (en ambas fases) en comunidades mapuche de la región de La Araucanía, como base para el mejoramiento de las políticas públicas en contextos y territorios interculturales.

4 DISEÑO METODOLÓGICO

El estudio fue de tipo exploratorio no experimental y su diseño de investigación fue de tipo transeccional descriptivo, dentro de una metodología de análisis cualitativo (Cook et al., 1986).

La metodología utilizada en la revisión de los datos es una adaptación de la técnica del análisis lógico semántico (Ander-Egg, 1985). Para lo cual se definieron como unidad de análisis los PCD y PDI. Como instrumento de recolección de datos se utilizaron entrevistas semiestructuradas, con preguntas dirigidas

y de respuestas abiertas a informantes claves. Posteriormente se revisaron detenidamente las respuestas contenidas en el instrumento con el objeto de encontrar elementos comunes que pudieran ser clasificados con un mismo concepto para las variables.

Las variables evaluadas en los PCD y PDI fueron: la instalación de procesos, fortalezas, debilidades, aportes, participación, ejes estratégicos y transversales (integralidad, intersectorialidad, enfoque territorial), y coordinación institucional. Los informantes claves fueron seleccionados considerando todos aquellos que estuvieron involucrados en la implementación y aplicación de ambas fases del proceso del Programa Orígenes de la región. De este modo se envió la encuesta a 20 personas. De ellos, respondieron sólo once profesionales (Tabla 1).

Tabla 1
Informantes claves

| Cargo | Profesión | Experiencia ^(*) |
|--|----------------------|-----------------------------------|
| Encargada de subprograma de oferta pública culturalmente pertinente | Periodista | 15 |
| Encargado Unidad Provincial Cautín Costa | Nutricionista | 20 |
| Coordinador Regional, Progr. Orígenes | Veterinario | 20 |
| Asesor Unidad Cautín Costa, Progr. Orígenes | Asistente Social | 10 |
| Encargada Regional Componente de Identidad Cultural, Progr. Orígenes | Planificadora Social | 35 |
| Coordinadora Salud Intercultural SEREMI Salud | Asistente Social | 35 |
| Encargado Unidad de Planificación y Estudios, Progr. Orígenes | Antropólogo | 15 |
| Encargada Unidad Evaluación y Seguimiento, Progr. Orígenes | Socióloga | 15 |
| Encargado componente desarrollo económico, Progr. Orígenes | Ingeniero Forestal | 10 |
| Asesor subprograma Desarrollo de Comunidades, coordinación nacional | Antropólogo | 10 |
| Asesor Progr. Orígenes, Coordinador Nacional | Geógrafo | 12 |

(*) Años de experiencias en trabajo con comunidades al momento de la entrevista.

Fuente: elaboración propia.

Las variables a evaluar en la entrevista tienen relación con las siguientes materias:

- *La instalación de procesos:* permite conocer las expectativas que, a juicio de los actores claves, manifiestan las comunidades del programa. Esto tiene una importante incidencia sobre los procesos.

- *Fortalezas*: considerando que la metodología recoge la información y el análisis de actores claves, es fundamental conocer la opinión reflexiva respecto de las fortalezas del programa.

- *Debilidades*: considerando que la metodología recoge la información y el análisis de actores claves, es fundamental conocer la opinión reflexiva respecto de las debilidades del programa.

- *Aportes*: conocer los aportes o contribuciones del programa es una manera de retroalimentar el proceso, de modo de encontrar opiniones críticas.

- *Participación*: resulta un elemento clave en el programa para la construcción de estrategias de desarrollo con identidad.

- *Ejes estratégicos y transversales* (integralidad, enfoque territorial): es un elemento clave en el programa para la construcción de estrategias de desarrollo indígena.

- *Coordinación institucional*: es relevante para el logro de resultados integrales y resulta de interés evaluarlas para abordar el desarrollo de las comunidades.

5 RESULTADOS

36

Los resultados de las entrevistas aplicadas se estructuran en función de la aplicación temporal de los modelos de intervención desarrollados en las dos fases del programa, presentándose en el siguiente orden:

- a) Planes Comunitarios de Desarrollo - PCD (Fase I).
- b) Transición entre PCD y PDI
(referido fundamentalmente al cambio de enfoque territorial).
- c) Planes de Desarrollo Integral - PDI (Fase II).

- *Análisis de las entrevistas: respecto del proceso de instalación de los Planes comunitarios de desarrollo*

Los PCD tuvieron un proceso de instalación relativamente complejo al interior de las comunidades; se concibe que en la implementación del programa hubo muchos problemas por el escaso conocimiento de la metodología. Además del uso inicial del programa para fines políticos, perjudicó de alguna forma la presentación del programa a las comunidades.

“el propio programa no conocía, entendía ni dominaba la apuesta metodológica de intervención, menos sus alcances y potencialidades. Esto ocurría en casi

todos los niveles de intervención del programa. Era clave entender que la planificación participativa es un instrumento potentísimo para avanzar en el objetivo del autodesarrollo” (Encargado, Unidad de Planificación y Estudios).

A través de las entrevistas se puede vislumbrar el carácter experimental que tuvieron los PCD como una metodología de intervención poco conocida en el ámbito rural y donde la experiencia con respecto al tema no estaba internalizada dentro de los equipos profesionales en un comienzo (ver Tabla 1).

“Más que si se instaló o no una metodología adecuada, el programa en toda su fase se vio afectado por una utilización más bien política de él, por parte de algunos actores políticos que cuando anunciaron el programa en la región lo hicieron destacando la cantidad de recursos que traía el programa por sobre lo que pretendía el programa en sí; por tanto la instalación, selección, metodología, PCD se vio afectada. Otros factores que influyeron negativamente en la instalación de la metodología del PCD fue la excesiva cantidad de comunidades que se les asignó a los promotores alrededor de 20 comunidades por dupla, lo que hacía desarrollar un trabajo débil y espaciado sumado ello, la disparidad de las competencias técnicas de estos promotores” (Encargada, Unidad Evaluación y Seguimiento).

37

En el proceso algunos entrevistados reconocen la importancia del trabajo directo con las comunidades, sin embargo éste no tuvo el tiempo necesario que demandan los procesos participativos, debido a que los tiempos gubernamentales, en especial los referidos a las ejecuciones presupuestarias, son distintos.

“Creo que fue como plan de acción importante, o sea como propuesta inicial con bastantes expectativas, pero en la medida que eso fue ejecutándose, se fue haciendo un trabajo directamente con las comunidades, y yo no sé si las personas no estaban con la capacidad adecuada, los tiempos a veces eran demasiado apresurados, quizás otros factores también sociopolíticos influyeron, pero esa propuesta y ese propósito como que se fue desdibujando en la medida que se fue haciendo el trabajo de ejecución, entonces todo era como apresurado, no había tiempo como para realizar buenos diagnósticos, hacer diagnósticos participativos, utilizar algunas técnicas que denotaran digamos la diferencia con algunos métodos más tradicionales” (Coordinadora de Salud Intercultural, SEREMI de Salud).

Es importante señalar que en la Fase I de intervención del Programa Orígenes los PCD fueron los instrumentos diseñados para el trabajo participativo con comunidades, pero con el tiempo se tuvo que modificar por un instrumento que diera respuesta a cabalidad a la demanda territorial.

“a poco de andar la situación empezamos a ver en terreno que este diseño que tenía el programa en primera fase en relación con los PCD no estaba surtiendo los efectos que se esperaban lo que tiene que ver con la planificación. Por ello se empiezan a poner sobre la mesa algunas ideas más audaces, ver una comunidad como una unidad de planificación era algo muy pequeño y, por lo tanto, se piensa en hacerlo de forma más amplia. El hecho de que nos percatáramos de que las diferencias, los requerimientos y las necesidades, las aspiraciones de las comunidades en un territorio eran prácticamente las mismas. Temas de infraestructura vial, salud, cultura, de desarrollo económico, educación; entonces que pudiese haber un plan que al menos pudiese tener diagnosticado cuáles eran las necesidades del territorio y eso iba a tener una mayor implicancia y una posible mejor respuesta de la institucionalidad pública” (Coordinador Regional, Programa Orígenes).

38

El territorio no es necesariamente una delimitación material continua (aunque también puede serlo), sino una unidad que se consolida a partir de las relaciones entre varias comunidades que definen su ocupación y uso.

“No es lo mismo que un dirigente de una comunidad ande luchando por sus necesidades a que ande un territorio luchando por sus necesidades. Entonces de ahí nace la posibilidad y esto se conversa con el Banco Interamericano de Desarrollo y se concluye en definitiva poder iniciar un proceso; esto era en la primera fase del programa pero en la segunda parte de la primera fase, de iniciar un proceso de planes territoriales de desarrollo, que era toda una situación bastante nueva y que se fue conformando con respecto a su metodología en el andar; no es un tema que partió diseñado en algún minuto sino, tiene la fortaleza de haberse formado con el andar, con la práctica” (Coordinador Regional, Programa Orígenes Región de La Araucanía).

- *Análisis de las entrevistas: respecto de las fortalezas de los Planes Comunitarios de Desarrollo*

Dentro de las *Fortalezas* de los PCD se menciona el hecho de haber sido un primer acercamiento por parte del Estado hacia las comunidades, el haber probado una metodología de trabajo distinta de lo antes realizado en materia de planificación con población rural mapuche y con la participación de prácticamente todas las comunidades involucradas, y donde se visualizan las demandas y la propia cultura.

“Que se elaboraron en la mayoría de los casos con el conjunto de la comunidad o con un grupo importante de ella, como se hacía por primera vez este tipo de intervención desde un programa del Estado, el tema de la participación se comenzó a instalar en las comunidades, podemos discutir si hubo real participación, pero creo que esto constituyó un importante avance” (Encargada, Unidad Evaluación y Seguimiento).

Permitió contar con un diagnóstico social y cultural productivo como línea de base para proyectarse y poder trabajar con los distintos organismos del Estado y su oferta de proyectos.

“A ver yo creo que los planes comunitarios de desarrollo permitieron uno visualizar a los pueblos indígenas, al pueblo mapuche en particular, que antes no se había hecho, por un lado; visualizar su demanda, su cultura, ponerla arriba de la mesa digamos y eso permite levantar un diagnóstico sobre el cual se puede trabajar hacia el futuro; es la primera aproximación a lo que vendría a ser después el trabajo territorial” (Encargada, Subprograma Oferta Pública Culturalmente Pertinente).

- *Análisis de las entrevistas: respecto de las debilidades de los Planes Comunitarios de Desarrollo*

Las principales *debilidades* del proceso de los PCD obedecen al enfoque comunitario de la primera etapa de los planes de desarrollo; además del planeamiento netamente productivo en relación con la resolución de las necesidades de las comunidades, sin un enfoque de integralidad de otros temas de importancia que debían contener los PCD.

“...al estar focalizado sólo en una comunidad no tenía mayor impacto en ámbitos más amplios. En general escaso impacto en el territorio” (Asesor, Coordinación Nacional Programa Orígenes).

A pesar de los esfuerzos realizados para desarrollar los componentes del programa existió un cierto déficit en la integralidad esperada entre éstos. La ejecución se hizo en función de una muy alta oferta de planes productivos e iniciativas comunitarias (Componentes Productivos y Fortalecimiento, respectivamente), desperfilando el real potencial de los procesos participativos que pudieron generarse a partir de la oferta del programa.

“La mayor debilidades es que temas importantes planteados que debían contener los PCD no se cumplieron como la integralidad, Coherencia intrateritorial, vinculación con otros instrumentos del Estado a través de servicios relacionados, municipalidades Viabilidad y pertinencia de las iniciativas propuestas tanto técnicamente como financieramente. El PCD por tanto se trasformó en un documento que solo se articuló en la mayoría de los casos en torno a la oferta que tenía el Programa y no a la demanda real de las comunidades y sin la validación política de ellos en el entendido que con esta última tendríamos el financiamiento de las propuestas” (Encargada, Unidad Evaluación y Seguimiento).

Otra de las debilidades que se mencionan es la falta de competencias y conocimiento de las personas que mantenían contacto y trabajo permanente con las comunidades.

“...mucha gente con desconocimiento de cómo funcionan las comunidades y los lof o lof Mapu, desconocimiento de la economía de hecho, mucho desconocimiento de la economía” (Encargado, Unidad Ejecutora Provincial Cautín Costa).

- Análisis de las entrevistas: *respecto de los aportes de los Planes Comunitarios de Desarrollo*

En relación con los principales *aportes* que los PCD hacen a las comunidades, los entrevistados coinciden en el hecho de que no hacen grandes aportes; en los casos en los que sí se vislumbran corresponden al proceso de implementación de la participación y trabajo organizativo de las comunidades.

“...creo que no hace reales aportes, pero sí creo que el Programa aportó, al proceso organizativo de las comunidades que es uno de los pasos para lograr ciertos niveles de desarrollo” (Encargada, Unidad Evaluación y Seguimiento).

“El aporte concreto es permitir a la comunidad contar con un documento que de cuenta de un diagnóstico social-cultural-productivo, como base para proyectarse, planificar y desarrollar estrategias de intervención por cualquier organismo que desee apoyar a la comunidad” (Encargado, Componente Desarrollo Económico).

- *Análisis de las entrevistas: respecto de la participación de los Planes Comunitarios de Desarrollo*

En cuanto a la *participación*, si los PCD fueron elaborados a través de procesos participativos, los entrevistados coinciden en que el resultado en participación fue positivo, lo que no se tradujo a una planificación participativa.

“Sí, los PCD fueron elaborados a través de procesos participativos. No obstante hubo comunidades que lo veían como un trámite más para optar a los recursos. Pero aquellas comunidades que se lo tomaron en serio fueron aportando en cada reunión de asamblea, con amplia asistencia y participación. Si bien hubo participación, la planificación fue a corto plazo, enfocado a la duración del Programa en el trabajo con la comunidad” (Encargado, Componente Desarrollo Económico).

La dilución de los procesos de participación se tradujo en que la demanda de las comunidades se acomodó instrumentalmente a la oferta del programa.

“En los términos que estaba planteada la participación en el Programa creo que los resultados son positivos, en cuanto a la planificación me parece que no, ya que la planificación participativa requiere de la elaboración y adopción de estrategias que permitan llevar a cabo una serie de planes acciones y Programas con objetivos y metas alcanzables que efectivamente permitan lograr los objetivos. Pues bien creo que estas estrategias nunca estuvieron muy claras en los PCD y por tanto difícilmente se podrían alcanzar los objetivos planteados.” (Encargada, Unidad Evaluación y Seguimiento).

- Análisis de las entrevistas: *respecto de los logros de los ejes estratégicos y transversales de los Planes Comunitarios de Desarrollo*

En cuanto al logro de los *ejes estratégicos y transversales* del programa en relación con los PCD, lo más significativo fue el avance que se logró en el eje de la participación; a través de los diagnósticos comunales se logró una herramienta que permitió conocer directamente las necesidades de la gente.

“...creo que el eje que uno visibiliza con mayor acierto fue el eje de participación. La participación estuvo desde un comienzo en los diagnósticos, en el tema de la ejecución, evaluación del Programa; no así el de género, creo que el tema de género lo veo como bastante todavía inicial y resulta que también tiene que ver eso del tema de género porque se involucró o se trató de incorporar desde una perspectiva occidental, sin conocer realmente las categorías de dualidad que maneja la cultura de los pueblos indígenas, y en este caso la cultura mapuche. Siento que ahí fue el acierto mayor, creo que fue en el tema participación” (Coordinadora de Salud Intercultural, SEREMI de Salud).

- Análisis de las entrevistas: *respecto de la coordinación institucional de los Planes Comunitarios de Desarrollo*

La *coordinación institucional* no logra dar solución a lo planteado metodológicamente por el programa, no hubo una participación activa de las instituciones asociadas. Esta coordinación operativa enfrentó como principal dificultad la heterogeneidad de los marcos operacionales de los servicios públicos y coejecutores, la sobrecarga de actividades que presentan y la ausencia de atribuciones formales de un programa gubernamental como Orígenes, para coordinar la acción de servicios públicos establecidos.

“Falta institucionalidad, sólo hubo esfuerzos de personas mas no de instituciones, entendiendo que todo proceso toma su tiempo, las instituciones del Estado son sumamente rígidas y específicas y la mayor de las veces no están dispuestas a modificar sus instrumentos tanto a nivel de diagnósticos como de ejecución y menos a favor de tan solo un Programa” (Encargada, Unidad Evaluación y Seguimiento).

Por último, en cuanto a los principales *avances* de los PCD se lograron instalar capacidades sobre todo en el trabajo con población mapuche, en lo relativo a

los diagnósticos creados de manera participativa por los distintos actores de la comunidad y en los procesos de fortalecimiento organizacional.

“Fueron muy pocos los PCD, que como tal, lograron generar espacios de diálogo entre las comunidades y la institucionalidad pública, dicha relación se vio mas acentuada a nivel comunal, específicamente en la relación con el municipio y áreas de INDAP. Sí, se lograron instalar capacidades y habilidades, las cuales dicen relación con una participación activa de los distintos actores de la comunidad en su fortalecimiento organizacional y la planificación comunitaria. Si bien los PCD no fueron un instrumento considerado por toda la institucionalidad pública en su momento, estos son un documento fundamental y de relevante importancia para quienes deseen comenzar un trabajo con las comunidades y para ello deben cuentan con la visión del desarrollo de las mismas, para lo cual pueden apoyarse en dicho documento”. (Encargado Componente Desarrollo Económico).

- *Análisis de las entrevistas: respecto de la transición de PCD a PDI*

Se suman demandas explícitas de las comunidades agrupadas en territorios ancestrales o rearticulados, donde el programa debía abordar los proyectos y trabajos de forma territorial, no comunal.

43

“Hubo una crítica hacia el programa que decía que este programa a través de la focalización de comunidades jurídicas estaba haciendo nuevamente una división de las comunidades, estaba haciendo una nueva división de los territorios, o sea una nueva división que el Estado de cierta forma estaba haciendo. Una señal que para mi en un principio no la supe leer. Entonces las comunidades empezaron a plantear que esto se debía trabajar de una manera territorial” (Asesor, Unidad Ejecutora Provincial Cautín Costa).

“Se vio la necesidad de ajustar la metodología de intervención, debido a que las demandas de comunidades ubicadas en una unidad territorial definida geográficamente eran similares entre si, lo cual se podía plantear con mas fuerza al son de un documento que planteara las necesidades común del territorio” (Encargado, Componente Desarrollo Económico).

Además, las instituciones públicas no validaban la estructura de los PCD por ser una metodología piloto, se suma la ausencia de atribuciones formales

de un programa gubernamental como Orígenes, para coordinar la acción de servicios públicos establecidos.

“Por la no validación política e institucional de los PCD y porque se pensó que un trabajo realizado en forma territorial tendría más peso con la institucionalidad pública” (Encargada, Unidad Evaluación y Seguimiento).

- Análisis de las entrevistas: *respecto de los cambios de los Planes Comunitarios de Desarrollo*

Los principales *cambios* ajustados para la consolidación de los ahora llamados PDI tienen que ver con el enfoque territorial, la instalación de las Mesas de Planificación Local, que eran instancias de sanción y validación donde los dirigentes que representaban a las comunidades del territorio se juntaban a dialogar. Además, se incorporan diagnósticos mucho más elaborados y acompañados con una estrategia de desarrollo, plan de inversiones, definidos en el mediano y largo plazo.

“Del ajuste general derivado de la evaluación de la primera fase, los ajustes metodológicos incorporados en los actuales PDI se relacionan principalmente a recomponer lo territorial en las comunidades, esto es ampliar el núcleo a ‘intervenir’ de una sola comunidad a un grupo de comunidades. Esto implicó también ajustes en la metodología de participación que fortalece la toma de decisiones por parte de las comunidades” (Asesor, Programa Orígenes. Coordinación Nacional).

- Análisis de las entrevistas: *respecto del proceso de instalación de los Planes de Desarrollo Integral*

En cuanto a *la instalación de los PDI*, se realiza un proceso de ajuste de la metodología por cada grupo de comunidades. Al mismo tiempo se tiene que lidiar con la politización del programa como forma de apaciguar un conflicto mapuche que venía en alza.

“Si se entiende por adecuada la pertinencia de la metodología para trabajar con las comunidades, creo que la metodología de instalación tiene un grado de complejidad que tuvo su impacto en la Programación de inversiones importantes. Esta es la gran crítica de comunidades y otros actores interesados en solo la rapidez para ejecutar inversiones en las comunidades” (Asesor, Coordinación Nacional Programa Orígenes).

La presión de las comunidades por la ejecución de proyectos, sumado a la presión política, no permite poder instalar el Programa como se había planificado ya que se pretendía iniciar el trabajo en las comunidades por grupos de territorios con la finalidad de no colapsar al equipo profesional pero principalmente para evitar que los territorios tuvieran que esperar tiempos desmedidos para ejecutar el Programa.

“...yo creo que el Programa tuvo la intención de instalarlo bien, sin embargo se cruzó con el tema político, y tuvo una fuerte presión del tema político y desde ahí se genera el problema que se arrastra hasta el día de hoy el Programa Orígenes que es que se anunció como un Programa que venía con una bolsa de plata, entonces al anunciarse así las comunidades comenzaron a exigir la plata que supuestamente les correspondía y eso ha demorado, yo no te diría que falló ni que quedó sin hacerse pero ha demorado y ha hecho más difícil instalar la metodología Orígenes, porque la gente lo que quiere es su plata. Pero de nuevo, se cruzó con un tema político porque yo siento que de alguna manera el gobierno nunca entendió que el tema indígena no es... el Programa Orígenes se usó para apagar incendios, de los conflictos, de las toma de terrenos de los cortes de caminos; entonces ya había una comunidad que estaba haciendo un incendio en la carretera entonces Orígenes llévale plata; entonces ahí se te desvirtúa la metodología que es un proceso largo en el tiempo, esa es una de las grandes lecciones que deja el Programa.” (Encargada Subprograma Oferta Pública, Culturalmente Pertinente).

- *Análisis de las Entrevistas: respecto a las fortalezas de los Planes de Desarrollo Integral*

Las principales *fortalezas* de los PDI, consisten en que dan inicio a un proceso de acercamiento de las comunidades con el Estado, enmarcado en el desarrollo participativo de las Mesas de Planificación Local. Acerca no sólo los recursos disponibles hacia las comunidades, sino también los sistemas culturales hacia el Estado.

“Que considera no sólo las necesidades de la comunidades en términos materiales sino que además recoge estas demandas considerando los propios sistemas culturales que operan en las comunidades y en el territorio” (Encargada, Unidad Evaluación y Seguimiento).

El enfoque territorial abrió las puertas para el trabajo intersectorial con las comunidades y las instituciones validadas en las Mesas de Planificación Local.

“...la principal fortaleza es la discusión de los espacios territoriales, se haya dado bien se haya dado mal, el hecho que se hayan juntado y hayan podido discutir diferentes temas, pero haber hecho la discusión es lo yo creo es el aporte” (Encargado, Unidad Ejecutora Provincial Cautín Costa).

- Análisis de las entrevistas: *respecto de las debilidades de los Planes de Desarrollo Integral*

Las *debilidades* del proceso de los PDI están relacionadas con el sistema de participación en las Mesas de Planificación Local; depende mucho el perfil del dirigente en el nivel de participación que tenga una determinada comunidad. Algunas veces son liderazgos autoritarios, y toman decisiones los dirigentes solos.

“Las MPL son conceptualmente instancias muy potentes de trabajo pero tienen el germen de la negación de la participación, esto es porque en muchos casos el dirigente indígena no representa adecuadamente los intereses de sus comunidades por defecto o por interés personal. Información es poder y esto se ejerce muchas veces para mantener los estatus y ‘privilegios’. Por otra parte, muchos postulan que estas son instancias de participación y lo son pero, bastante limitadas, no es el nivel de participación que buscamos ya que esto queda restringida a un pequeño grupo de dirigentes.” (Encargado, Unidad de Planificación y Estudios).

Otra debilidad importante es que una vez formulados los PDI no se socializan correctamente con la institucionalidad pública aludida. Además, las consultoras significan una limitante a la hora de construir un Plan de Desarrollo Integral debido a un perfil netamente productivo de las mismas.

“Las consultoras, porque al no existir una real comprensión de las consultoras respecto de lo que son o lo que se buscaba detrás del levantamiento de la información. Por ejemplo tenemos PDI que son diagnósticos y oferta demanda, y no realmente el contenido rico o enriquecedor que se podría haber levantado como información. Es ese a mi juicio el gran problema que tenemos hoy día con los PDI, hay muchos PDI que son un levantamiento de demanda de las comunidades, como un petitorio más que reflejar realmente

el sentido histórico de la comunidad o el territorio o la historia misma, o que se yo, haberlo trabajado más en profundidad. Porque la consultora dice ya yo te pago en función de un informe, entonces terminan el informe y no ponen el ahínco que debieran poner.” (Encargada Subprograma Oferta Pública Culturalmente Pertinente).

- *Respecto de los aportes de los Planes de Desarrollo Integral*

Los principales aportes de los PDI aún no se pueden mencionar, ya que los procesos concluidos son muy pocos. Pero el hecho de contar con diagnósticos sistematizados y adecuados a la realidad territorial constituye un primer aporte.

“Los hace desde varias perspectiva: del diagnostico que se efectúa al interior de cada PDI, del funcionamiento de las MPL que pasan a ser interlocutoras con las autoridades, de la metodología para la toma de decisiones coordinadas de las comunidades, etc.” (Asesor Programa Orígenes, Coordinación Nacional)

- *Respecto de la participación de los Planes de Desarrollo Integral*

La *participación* en esta etapa no se discute ya que ha venido acompañando el proceso desde sus inicios, tomando en cuenta la convocatoria de la mayoría de las comunidades y representadas por sus dirigentes en las Mesas de Planificación Local.

“Los procesos participativos llevan una década practicándose con el Programa Orígenes, por lo tanto estos procesos se han internalizado en las comunidades y organizaciones indígenas”. (Asesor Programa Orígenes. Coordinación Nacional Programa Orígenes)

En la elaboración de un plan deben intervenir las autoridades tradicionales, funcionales y de cargo de las comunidades considerando criterios de género y respetando la segmentación generacional. Paralelamente, deben hacerse presentes las instituciones públicas, relevándose en todo momento la responsabilidad de las comunidades en la implementación de su PDI.

“Los PDI efectivamente incorporan procesos participativos que vienen desde la metodología de los PCD, no obstante esto creo que la participación en esta nueva metodología llamada PDI se hace más difícil poder evaluar la dimensión real de ella”. (Encargada, Unidad de Evaluación y Seguimiento).

- Análisis de las entrevistas: *respecto de los ejes estratégicos y transversales de los Planes de Desarrollo Integral*

Los *ejes transversales* buscan avanzar en la autogestión, y apoyar la formulación de proyectos que cuenten con soporte identitario. El PDI, como instrumento central de estas actividades, constituye la estrategia de acción a mediano y largo plazo con la que debe trabajar el programa.

“Nuevamente y al igual que en la primera fase, medio ambiente y género no fueron totalmente tratados en comparación a interculturalidad y participación.” (Asesor Coordinación Nacional, Programa Orígenes).

Por otro lado, estos ejes transversales se toman en cuenta en la medida en que se exigen en los documentos, pero en la práctica se tratan unos más que otros.

“Hay un intento por lograr que estos ejes transversales sean incorporados; por lo menos a nivel de documento son exigidas por el programa a través de sus evaluaciones técnicas, no obstante en la práctica estos procesos todavía no se pueden evaluar, se requiere de una evaluación- ex post”. (Encargada, Unidad de Evaluación y Seguimiento).

- Análisis de las entrevistas: *respecto de la coordinación institucional de los Planes de Desarrollo Integral*

Se han hecho esfuerzos en esta segunda Fase del programa, pero aún falta mucho para lograr una real articulación de las instituciones públicas. Se observa que la construcción de procesos de coordinación más sistemáticos se da en aquellos servicios públicos cuyo mandato no es responder, precisamente, a urgencias asistenciales, como por ejemplo de salud y educación.

“En el caso de los PDI, si efectivamente esta en el diseño el que deban participar las instituciones en función de las necesidades de los territorios; pero también tengo que ser claro en señalar que la institucionalidad pública en general opera de una manera muy rígida y es difícil amasar un poco la idea de que aquí tiene que ser la institución pública mucho más compenetrada entre sí y no tan sectorializada. No que el INDAP el tema productivo, y yo aquí y esta es mi pega y no me importa lo que esta haciendo el de al lado; la CONAF con lo suyo, la CONADI con lo suyo. El gran desafío ha sido como ponemos a todas

estas instituciones interrelacionarlas más. Siempre se ha hablado desde hace mucho años de cómo se debiesen coordinar las instituciones publicas para una entrega más eficiente de los servicios; pero eso es difícil por una cultura que tiene hoy día la institucionalidad publica y el Estado desde muchos años y yo diría que una de las gracias del Programa, y por eso es que siempre ha recibido criticas de distintas partes es que no se conoce el Programa”. (Coordinador Regional, Programa Orígenes Región de La Araucanía).

A continuación, en la Tabla 2, se presenta un resumen de los principales resultados expuestos.

Tabla 2

Resumen de los principales resultados de las entrevistas aplicadas a los actores encargados de la ejecución de metodologías de desarrollo en territorio de comunidades mapuche

| Dimensión | Planes Comunitarios de Desarrollo (PCD) | Planes de Desarrollo Integral (PDI) |
|--------------------------------|---|---|
| <i>Instalación de procesos</i> | Instalación compleja por la poca claridad que traía el plan desde su origen, por la poca experiencia de los encargados con respecto al tema intercultural y de planificación. Utilización política, destacando el aporte de recursos por sobre el trabajo de fondo que ofrecía el programa. | Se realiza un proceso de ajuste de la metodología por cada grupo de comunidades. Pero al mismo tiempo se tiene que lidiar con la politización del programa como forma de contener un conflicto mapuche que venía en alza. |
| <i>Fortalezas</i> | Participación de las comunidades. Visualización de los pueblos indígenas, de su demanda y su cultura que antes no se había hecho. Diagnosticar a las comunidades, recogiendo las inquietudes de las comunidades. | Inicio de un proceso de acercamiento de las comunidades y sistemas culturales de éstas con el Estado, a través de las Mesas de Planificación Local. |
| <i>Debilidades</i> | Planeamiento netamente productivo orientado hacia la resolución de necesidades de las comunidades. Se articularon solo como un documento adecuado a la oferta del programa y no a la real demanda de las comunidades. | El nivel de participación depende mucho del perfil del dirigente en las mesas de planificación local, donde algunas veces son liderazgos autoritarios. Una vez formulados los PDI no se logran socializar correctamente con la institucionalidad pública. |

(Continúa en la página siguiente)

| Dimensión | Planes Comunitarios de Desarrollo (PCD) | Planes de Desarrollo Integral (PDI) |
|--|--|--|
| | | Consultoras representan una limitante para la construcción del PDI por tener un perfil principalmente productivo. |
| <i>Participación</i> | Se elaboraron a través de procesos participativos a nivel de diagnósticos, lo que no se tradujo en una planificación participativa efectiva. | Positiva y con alta convocatoria por parte de las comunidades representadas por sus dirigentes en las Mesas de Planificación Local. |
| <i>Aportes</i> | Sólo en cuanto a implementación de procesos participativos y organizativos de las comunidades. Permitió contar con un documentos diagnóstico social cultural productivo como línea de base para proyectarse con cualquier organismo que desee apoyar a la comunidad. | Contar con diagnósticos sistematizados y adecuados a la realidad territorial. |
| <i>Ejes estratégicos y transversales</i> | Sólo un porcentaje de logro en el eje participación, donde a través de los diagnósticos comunales se obtiene una herramienta que permitió conocer directamente las necesidades de la gente. | Participación e interculturalidad son los que más se llevan a la práctica. Teóricamente en los documentos se mencionan otros en la medida de las exigencias. |
| <i>Coordinación institucional</i> | No hubo participación activa de las instituciones asociadas. Sólo municipios e INDAP, en algunos casos. | Si bien se hicieron esfuerzos en la segunda etapa, todavía falta mucho por lograr una real articulación de las instituciones públicas. |

Transición entre PDC y PDI

| | |
|----------------|---|
| <i>Causas</i> | Debido a críticas enfocadas a que el programa al trabajar con comunidades jurídicas estaba dividiendo territorios, nace desde las propias comunidades el planteamiento de trabajar de forma territorial. |
| <i>Cambios</i> | Enfoque territorial. Instalación de mesas de planificación en donde se juntaban a dialogar los dirigentes de las comunidades del territorio. Diagnósticos mucho más elaborados con estrategias de desarrollo, plan de intervenciones a mediano y largo plazo. |

Fuente: elaboración propia.

6 DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En el proceso de instalación del PCD se advierte la falta de experiencia del Estado y de los consultores en temáticas interculturales, incluso no se contempló una inducción a los equipos de trabajo, situación que contrasta con el proceso posterior (PDI), el cual se valió de los aciertos y errores de la primera fase. Entre los errores más claramente descritos se encuentra la poca claridad de los procedimientos de instalación y ejecución del programa lo que en general ocasionó confusión y mayores expectativas a las que el programa podía responder por la naturaleza del préstamo del BID y por los recursos comprometidos. Al respecto, los encargados de la unidad regional del programa coinciden en lo relativo a la falta de experiencia, se destaca además la opinión de la encargada de la unidad de evaluación y seguimiento quien señala que otro aspecto a considerar es la excesiva cantidad de comunidades que debían atender (alrededor de 20 comunidades); esto contribuyó a *“desarrollar un trabajo débil y espaciado sumado ello lo dispar de las competencias técnicas de estos promotores”*. Al respecto, CET-SUR (2005) señala que en la práctica el programa se materializó como una política de focalización de inversión pública en áreas de pobreza rural indígena, antes que como una redefinición de la institucionalidad pública en materia indígena. Este énfasis marcó la acción del programa y determinó una tensión entre un diseño que buscaba promover procesos de participación indígena y una operación que enfatiza la entrega de productos.

Otro aspecto que hizo más compleja la instalación del modelo (según los actores entrevistados), fue la utilización política del programa al anunciar y destacar el aporte de recursos financieros por sobre el diseño original del programa, por ejemplo caminos, escuelas o postas. Al respecto, Delamaza (2009) señala que la participación social se impulsa como un estilo netamente instrumental, fragmentado, no vinculante, focalizado en los más pobres y dependiente de los fondos públicos. Sin embargo, a pesar de existir un consenso entre los profesionales que trabajan en la región, el nivel Central del Programa tiene una visión distinta sobre el proceso de instalación ya que el asesor de la coordinación nacional señala *“creo que la metodología de instalación tiene un grado de complejidad que tuvo su impacto en la Programación de inversiones importantes. Esta es la gran crítica de las comunidades”*.

En lo referido a la participación en los PCD y PDI, el diagnóstico permitió levantar, rescatar y relevar la situación cultural de las comunidades. Se generan las condiciones para dialogar y participar hablando, sobre las características y riquezas de su cultura (posiblemente por primera vez) aspectos que dan cuenta de resultados que permitieron acercar y transparentar formas y mecanismos de

comunicación, situación que es corroborada por la encargada de la unidad de seguimiento del programa y la Coordinadora de Salud Intercultural del MINSAL. Por otro lado, la encargada del Subprograma Oferta Pública Culturalmente Pertinente agrega que se logra *“visualizar su demanda, su cultura, ponerla arriba de la mesa y eso permite levantar un diagnóstico sobre el cual se puede trabajar hacia el futuro”*; *“lograr sentarse a conversar y discutir diferentes temas entre las comunidades ya es un aporte”*, señala el encargado de la unidad ejecutora provincial de Cautín Costa.

En los PDI el diálogo está mediatizado por los dirigentes, con sus virtudes y defectos. Entre las virtudes, se encuentra un diálogo más profundo y con mayor análisis dado que es un número menor de personas (no una asamblea) elegidas por la comunidad; por lo tanto, gozan de la representatividad del grupo. Por otro lado, se desprende de lo señalado por el encargado de la unidad de evaluación y estudios del programa que entre los defectos es posible mencionar que al ser un diálogo preferentemente con los dirigentes, la información que llega a la comunidad no es la misma transmitida inicialmente. En algunas situaciones el dirigente no tuvo la capacidad para explicar, en otras, no lo hicieron por mantener condiciones de poder o por estilos autoritarios de gestión organizacional. Lo expuesto anteriormente contrasta con lo señalado por Sur Profesionales Consultores (2010): la mayoría de los dirigentes consultados considera que la mesa de planificación local se constituyó en una instancia positiva para unirse como comunidades y hacer visibles las demandas territoriales indígenas.

El PDI aporta a la participación desde el trabajo efectuado mayoritariamente con asambleas de representantes o dirigentes, donde estos sienten que participan directamente de un dialogando con el programa. Sin embargo, como lo señala CET-SUR (2005), el programa ha tenido dificultades en acomodar los ritmos de participación de las comunidades, intrínsecamente más lentos a los ritmos y prioridades de la ejecución presupuestaria que exige la institucionalidad pública. La participación parcial, observada en las etapas iniciales de la instalación de ambos modelos, si bien expresa un grado de satisfacción por los beneficios tangibles entregados, no establece un grado de compromiso que haga sustentable el proceso de desarrollo comunitario en el tiempo (Tiempo2mil, 2005).

Una de las principales debilidades de ambas metodologías del programa Orígenes (PCD/PDI) es que sus proyectos se ejecutan con instrumentos que tienen una normativa y requisitos independientes según el organismo sectorial que financiaba la cartera de proyectos, lo que dificulta la participación de las comunidades en su diseño o ajuste. Para Von Baer (2003) el problema mapuche no es sólo un tema de pobreza, pero tampoco es un problema que

se soluciona sólo con tierras; se debe considerar el desarrollo económico, la cultura, la participación y las modificaciones a la política de tierras y de trabajo de la institucionalidad pública con el pueblo mapuche.

Lo anteriormente expuesto resulta ser una respuesta reiterativa entre los entrevistados, sin embargo como lo señala el encargado de la Unidad Cautín Costa, la principal debilidad de los PCD fue

“la falta de experiencia, los errores que se cometieron que sin duda fueron muchos; el de comprar por ejemplo animales a comunidades que no tenían territorio, que no tenían tierra..., hay múltiples ejemplos de errores que se cometieron, pero básicamente yo no los calificaría de errores, si no que la experiencia se hace y se construye en base a este proceso de desarrollo social”.

Lo descrito se suma a lo señalado por la Encargada Subprograma Oferta Pública Culturalmente Pertinente, quien señala que las consultoras no tuvieron una

“real comprensión de las consultoras respecto de lo que son o lo que se buscaba detrás del levantamiento de la información y esto se traduce en que hay muchos PDI que son un levantamiento de demanda de las comunidades, como un petitorio más que reflejar realmente el sentido histórico de la comunidad o el territorio”.

En lo referido a los ejes transversales y estratégicos, el enfoque territorial en el que se integra el conjunto de recursos de un territorio en una estrategia común, coherente y eficiente en el uso de éstos, es considerado por la mayor parte de los entrevistados como la estrategia más eficaz para el trabajo con comunidades mapuche. A la vez, es plenamente coherente con las estrategias de desarrollo con identidad que son adoptadas en ambas metodologías de planificación. Así como lo plantea Fonte y Ranaboldo (2007), las experiencias de desarrollo rural basadas en la valorización de la identidad cultural son cada vez más frecuentes y difundidas, sobre todo en Europa, y constituyen una parte importante de las formas alternativas de desarrollo económico experimentado en los últimos veinte años. Representan una respuesta a la crisis del modelo industrial y a la creciente globalización que amenaza la supervivencia y la independencia de los territorios locales, incluso de los Estados nacionales. A nivel económico, estas experiencias entran en la categoría más amplia de desarrollo endógeno: valorizan los recursos locales (sean estos recursos naturales, sociales o humanos) y aspiran a mantener en un nivel local el control sobre la producción y sus beneficios.

En relación con el enfoque territorial, la metodología utilizada en el PDI trabaja con una Unidad de Planificación, integrada por varias comunidades con características socioculturales comunes. Sin embargo, el PCD, que trabaja por comunidad, no tuvo la dimensión territorial en su análisis. Para Gastó y Vera (2009), en un enfoque territorial los tres componentes fundamentales son reemplazados: territorio en lugar de sector; actores sociales en lugar de personas; y la calidad global (de vida, trabajo, ambiente y paisaje) como eje central. De esta manera, es posible alcanzar el objetivo del desarrollo sustentable y de calidad de vida.

Existe una concordancia entre los entrevistados tanto desde la coordinación nacional como de los equipos regionales en los que, el PCD se muestra como un instrumento deficiente y complejo, ya que el diseño entrega el trabajo en cada ámbito (componente) a un servicio distinto, y estos generan un aparataje de ejecución de los proyectos específicos con sus propios procedimientos y toma de decisión, lo que obliga a coordinarse con múltiples actores independientes y a veces con matices distintos en sus objetivos. En cambio, en el PDI se asume una mayor coordinación desde el programa para dar coherencia al Plan. Esto se hace durante el diseño, articulando previamente los instrumentos pero eliminando instancias de coordinación regionales, como las mesas regionales de salud que, aparte de generar orientaciones estratégicas, en algunos casos lograban coordinar acciones dentro del servicio. Para Sur Profesionales Consultores (2010), se debe considerar, en primer lugar, que el esquema organizacional del país no permite fáciles adecuaciones institucionales; pero, a la vez, la existencia de tantos niveles de competencia con sus respectivos niveles podría facilitar ciertas vinculaciones interinstitucionales. En ese sentido, la continuidad del programa reclama no sólo la mera expansión de lo existente, sino su potenciamiento. Es decir, que es fundamental que las instituciones públicas coordinen sus esfuerzos, de manera que no solamente aborden los mismos temas simultáneamente, sino con enfoques, definiciones y metodologías similares o compartidas, incorporando en ese proceso a todos los actores locales, regionales y del nivel central, dentro de un marco de adecuación de las instituciones y metodologías a las distintas realidades, económicas, territoriales y culturales de los pueblos indígenas.

FAO (2008) y MIDEPLAN-FAO (2009) señalan que para avanzar en un acercamiento a los pueblos indígenas con pertinencia y con respeto a la identidad, tanto el Estado como la sociedad chilena deben dialogar y consensuar un camino de trabajo constructivo hacia el desarrollo desde la perspectiva indígena, cimentados en una política de desarrollo de dichos pueblos, en especial en la toma de acuerdos y también para el Estado en el cumplimiento de su función.

Finalmente, resulta importante señalar lo expresado por Ranaboldo (2009) respecto del reconocimiento de la interculturalidad como factor de desarrollo, diálogo y convivencia, reconociendo y respetando las diversidades; y, también las posturas de base cultural más abiertamente político-ideológicas con propuestas de cambio radical frente a los sistemas y las relaciones de poder vigente. Muchas de estas últimas se oponen a procesos de descentralización y participación política que, en su visión, son fruto de modelos occidentales y neoliberales de democracia representativa; y cuestionan el concepto de participación ciudadana a la luz de los usos, costumbres y derechos colectivos/comunitarios. Sin embargo, no se asume que la dimensión cultural pueda estar asociada directamente al desarrollo y la inclusión económica.

- *Sugerencias y propuestas para futuras estrategias*

- *En las comunidades*

Acortar los tiempos desde la formulación hasta la ejecución de los proyectos para que la participación sea eficiente, puesto que cuando los procesos son tan largos la dinámica natural de las comunidades conlleva a que las necesidades manifestadas inicialmente cambien con el tiempo. El ajuste de tiempo en los procesos de formulación y ejecución de proyecto también permitirá conciliar los tiempos de las comunidades con los del Estado.

Los prestadores de asistencia técnica deben efectuar procesos de validación comunitaria de los acuerdos logrados en las MPL, para mitigar la problemática de participación a nivel dirigencial.

- *En lo institucional*

Aumentar la dotación de personal teniendo en consideración la relación de número de familias por técnico.

Es fundamental disminuir los tiempos administrativos de proceso al interior del Programa, CONADI y subejecutores.

Es absolutamente necesario que el resto de los servicios del Estado flexibilicen la forma de incorporar la temática indígena, lo cual se expresa en la capacidad de participar en las Mesas de Planificación Territorial, revisando el PDI, para posteriormente concretarse en proyectos medido desde su ámbito de competencia.

Fortalecer la capacitación metodológica y procesos de inducción a todos los equipos del programa en especial los de terreno y prestadoras de asistencia técnica, para asegurar que el Plan incluya proyectos eficientes para la satisfacción de las necesidades de las comunidades.

Agradecimientos

Los autores agradecen a las personas que amablemente respondieron las entrevistas, también a Jimmy Pincheira por las revisiones críticas del manuscrito, al Laboratorio de Planificación Territorial y al proyecto DGIPUCT N° CD 2010-01 de la Universidad Católica de Temuco, por su valiosa contribución para el desarrollo de este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

Ander-Egg, E. (1985): *Técnicas de investigación social*. Buenos Aires: Ed. Humanitarias.

Bengoa, J. (1985): *Economía mapuche, pobreza y subsistencia en la sociedad mapuche contemporánea*. Santiago de Chile: Editorial Interamericana.

Caño, M. (1998): "Cuba, desarrollo local en los 90". En: Dávalos, R. *Desarrollo Local y descentralización en el contexto urbano*. Universidad de La Habana, 1ª Edición, La Habana, Cuba, pp. 163-171. Disponible en: <http://www.yorku.ca/ishd/CUBA.LIBRO.06/DEL/CAPITULO15.pdf> (Consultado el 07/05/2012)

Centro de Educación y Tecnología para el Desarrollo del Sur (CET-SUR) (2005): Modelo de Gestión Pública que articule la acción del Estado en materia indígena, Informe Final. Consultoría solicitada por el Componente de Fortalecimiento del Programa Orígenes. Santiago (Documento no publicado).

Comisión de Verdad y Nuevo Trato (2004): Informe Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato de los Pueblos Indígenas. Ministerio de Planificación y Cooperación, Gobierno de Chile. Disponible en: http://biblioteca.serindigena.org/libros_digitales/cvhynt/#volumenI_introduccion. (Consultado el 07/05/2012).

Cook, T., Reichardt, Ch., Reichardt, C., Mendez, J. (1986): *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Madrid: Ediciones Morata.

Deruytere, A. (2001): "Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de estrategia". Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd27/puin2.pdf>. (Consultado el 07/05/2012).

Delamaza, G. (2009): "Del elitismo democrático a la ciudadanía: desafío de la participación en Chile". En: von Baer, E. *Pensando Chile desde sus regiones*. Ediciones Universidad de La Frontera. 1ª Edición. Temuco, Chile, pp. 697-706. Disponible en: <http://www.ufro.cl/documentos/docs/2010/PENSANDO%20CHILE%20DESDE%20SUS%20REGIONES.pdf> (Consultado el 07/05/2012)

FAO (2008): El esafío del desarrollo para comunidades Mapuche con tierras restituidas por el Estado. Sistematización de una metodología de trabajo. Disponible en: <http://www.fao.cl/pubs/pdf/mapuches.pdf> (Consultado el 07/05/2012)

Fonte, M. y Ranaboldo, C. (2007): "Territorios con identidad cultural. Perspectivas desde América Latina y la Unión Europea". *Revista Ópera*, 4, pp. 9-31.

Gastó, J. y Vera, L. (2009): "Ordenamiento y sustentabilidad territorial en un mundo centralista". En: von Baer, E. *Pensando Chile desde sus regiones*. Ediciones Universidad de La Frontera. 1ª Edición. Temuco, Chile, pp.455-473. Disponible en: <http://www.ufro.cl/documentos/docs/2010/PENSANDO%20CHILE%20DESDE%20SUS%20REGIONES.pdf> (Consultado el 07/05/2012)

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2002): Censo de Población y Vivienda año 1960, 1970, 1982, 1992 y 2002 según país, región de La Araucanía, provincias y comunas. Disponible en: <http://www.inearaucania.cl/> (Consultado el 07/05/2012)

López, A. y Cruz, L. (2001): "Propuesta de un modelo de desarrollo para una comunidad rural mexicana". *Revista Panamericana de Pedagogía*, 2, pp. 99-214.

Ley N° 19.253 (1993): Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la corporación nacional de desarrollo indígena. Gobierno de Chile.

Mariman, P. (2000): Comunidad de Temulemu. Colegio de Antropólogos de Chile A. G. Santiago, Chile.

MIDEPLAN-FAO (2009): *Comunidades indígenas: tierra, desarrollo e institucionalidad. Experiencias en América Latina*, 1ª Edición, Santiago de Chile.

Saavedra, A. (2001): *Los Mapuche en Chile actual: conflictos políticos gubernamentales y cuestiones legales*. Grupo de Investigación Agraria, Santiago de Chile.

Oltremari, J. y Guerrero, X. (2003): "Planificación participativa en áreas protegidas con comunidades indígenas: el caso del Parque Nacional Chiloé". *Bosque*, 24(2), pp. 69-78.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2006): *Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. 1ª Edición, Impreso en Chile.

Programa Orígenes (2001a): Reglamento Operativo Fase I, Gobierno de Chile – BID.

Programa Orígenes (2001b): Memoria Fase I, Gobierno de Chile – BID.

Programa Orígenes (2006a): Reglamento Operativo Fase II, Gobierno de Chile – BID.

Programa Orígenes (2006b): Metodologías para la elaboración de un Plan de Desarrollo Integral, Gobierno de Chile – BID.

Ranaboldo C. (2009): “Identidad cultural: ¿marginalidad o dimensión clave de un desarrollo de base territorial?”. En: von Baer, E. *Pensando Chile desde sus regiones*. Ediciones Universidad de La Frontera. 1ª Edición. Temuco, Chile, pp.647-655. Disponible en: <http://www.ufro.cl/documentos/docs/2010/PENSANDO%20CHILE%20DESDE%20SUS%20REGIONES.pdf> (Consultado el 07/05/2012)

Sur Profesionales Consultores (2010): Evaluación intermedia Programa Orígenes Fase II, informe final, Gobierno de Chile – BID. Disponible en: <http://www.origenes.cl/segunda-fase.html> (Consultado el 07/05/2012).

Tiempo2mil (2005): Informe final definitivo evaluación de desempeño de la Fase I del Programa Orígenes, Gobierno de Chile – BID. Disponible en: <http://www.origenes.cl/images/descargas/manuales/informeFinal.pdf> (Consultado el 07/05/2012).

UICN-FLACSO-TNC-Randi Randi (2009): Experiencias de conservación en áreas comunitarias y territorios indígenas. Disponible en <http://www.ibcperu.org/doc/isis/11082.pdf> (Consultado el 07/05/2012).

Von Baer, E. (2003): “La cuestión mapuche: raíces, situación actual y desafíos futuros”. En Guzmán, E. *La cuestión mapuche: aportes para el debate*. Fundación Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile, pp. 13-41. Disponible en: http://www.libertadydesarrollo.cl/biblioteca/libros/ebook/cuestion_mapuche.pdf (Consultado el 07/05/2012)

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Fuentes-Cares, Patricia y Peña-Cortés, Fernando (2012) “Programa Orígenes en territorio mapuche: comparación de dos metodologías de desarrollo desde la percepción de los actores encargados de su ejecución”, *DAAPGE*, año 12, N° 18, 2012, pp. 27-58. UNL, Santa Fe, Argentina.
