

**EVALUACIÓN SOBRE LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN Y CAPACIDADES
EN LAS ÁREAS DE DESARROLLO INDÍGENA-ADI
Informe final**

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	4
I. ANTECEDENTES Y MARCO GENERAL DEL ESTUDIO	5
1. OBJETIVOS DEL ESTUDIO	6
2. MARCO TEÓRICO QUE GUÍA EL ESTUDIO	6
3. ARQUITECTURA DE LA EVALUACIÓN	10
4. METODOLOGÍA Y PLAN DE TRABAJO	19
5. FACTORES FACILITADORES Y DIFICULTADES ENCONTRADAS EN EL TRABAJO DE CAMPO	27
II. CARACTERIZACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN Y EFECTOS DE ORÍGENES	30
LAS ÁREAS DE DESARROLLO INDÍGENA, UNA MIRADA GENERAL	30
ÁREA DE DESARROLLO INDÍGENA JIWASA ORAJE (I REGIÓN)	46
1. ANTECEDENTES GENERALES DEL ADI	46
2. ANTECEDENTES GEOGRÁFICOS Y SOCIODEMOGRÁFICOS	47
3. CARACTERIZACIÓN DE PRÁCTICAS DE GESTIÓN Y EFECTOS DE ORÍGENES	50
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	62
ÁREA DE DESARROLLO INDÍGENA ATACAMA LA GRANDE (II REGIÓN)	63
1. ANTECEDENTES GENERALES DEL ADI	63
2. CARACTERIZACIÓN DE PRÁCTICAS DE GESTIÓN Y EFECTOS DE ORÍGENES	65
ÁREA DE DESARROLLO INDÍGENA LLEU-LLEU (VIII REGIÓN)	88
1. ANTECEDENTES GENERALES DEL ADI	88
2. CARACTERIZACIÓN DE PRÁCTICAS DE GESTIÓN Y EFECTOS DE ORÍGENES	95
ÁREA DE DESARROLLO INDÍGENA ALTO BÍO-BÍO (VIII REGIÓN)	109
1. ANTECEDENTES DEL ADI ALTO BÍO-BÍO	109
2. CARACTERIZACIÓN DE PRÁCTICAS DE GESTIÓN Y EFECTOS DE ORÍGENES	113
ÁREA DE DESARROLLO INDÍGENA LAGO BUDI (IX REGIÓN)	128
1. ÁREA DE DESARROLLO INDÍGENA LAGO BUDI	128
2. CARACTERIZACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN ADI LAGO BUDI Y EFECTOS DE PROGRAMA ORÍGENES	132

III. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS	154
1. ADIJIWASA ORAJE	155
2. ADI ATACAMA LA GRANDE	156
3. ADI LLEU-LLEU	157
4. ADI ALTO BÍO-BÍO	159
5. ADI LAGO BUDI	160
IV. ELEMENTOS A CONSIDERAR EN EL DISEÑO DE MODELOS DE GESTIÓN EN ADI PARA LA SEGUNDA FASE	162
1. ADIJIWASA ORAJE	163
2. ADI ATACAMA LA GRANDE	165
3. ADI LLEU-LLEU	167
4. ADI ALTO BÍO-BÍO	169
5. ADI LAGO BUDI	173
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	175
BIBLIOGRAFÍA	179

**EVALUACIÓN SOBRE LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN Y CAPACIDADES
EN LAS ÁREAS DE DESARROLLO INDÍGENA-ADI
Informe final**

PRESENTACIÓN

El presente documento corresponde al informe final de la consultoría de Evaluación sobre las prácticas de gestión y capacidades en las Áreas de Desarrollo Indígena-ADI, que Asesorías para el Desarrollo ha realizado por encargo del programa orígenes, entre fines de julio y octubre de 2005.

El estudio fue coordinado por Álvaro Bello, antropólogo; codirigido por Claudia Serrano, socióloga, y asesorado por José Aylwin, abogado. El equipo participante en el trabajo de campo y posterior análisis lo integraron Gonzalo Tassara, Juan Fernández, Eduardo Luengo y Consuelo Valderrama, todos sociólogos. En el trabajo de campo colaboraron funcionarios del las UEZ de las regiones I, II, VIII y IX, a quienes agradecemos particularmente. También agradecemos a todos los funcionarios públicos, dirigentes y miembros de comunidades indígenas, y otras personas que accedieron a relatarnos su experiencia en el ADI.

El documento se organiza en 5 secciones. La primera presenta los antecedentes, objetivos y metodología utilizados en el estudio; en la segunda se exponen sus resultados, caracterizando las prácticas de gestión en cada una de las 5 ADIs y determinando cuál es el efecto del Programa Orígenes en ello; la tercera sección indica cuáles son las lecciones aprendidas en base a la experiencia del Programa en las ADIs, y también qué buenas prácticas pueden destacarse; la cuarta, indica algunos elementos a considerar en el diseño de modelos de gestión para segunda fase, particularmente en los dice relación con las fortalezas y debilidades detectadas en las experiencias analizadas; finalmente, la última sección presenta las conclusiones de este análisis y propone recomendaciones a atener en cuenta para el establecimiento de nuevas ADIs.

I. ANTECEDENTES Y MARCO GENERAL DEL ESTUDIO

En el año 2001 se inicia la ejecución del *Programa Orígenes*, que cuenta con financiamiento de Crédito BID por US\$80 millones y aporte del Gobierno de Chile por US\$53 millones. El Programa Orígenes es un programa multifase que tiene como objetivo general mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo con identidad de los pueblos aymara, atacameño y mapuche en el área rural, particularmente en los ámbitos económico, social, cultural y ambiental.

Entre sus propósitos específicos busca fortalecer a las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) y a las comunidades indígenas beneficiarias del Programa en materia de desarrollo integral con identidad mediante una gestión participativa. Este objetivo surge de la necesidad de establecer criterios de focalización del programa dentro del marco establecido por la Ley Indígena. Las ADI constituyen una estrategia de gestión territorial que comprende un conjunto de factores y características fijadas por el texto de la Ley 19.253, como son:

- a) Espacios territoriales en que han vivido ancestralmente las etnias indígenas;
- b) Alta densidad de población indígena;
- c) Existencia de tierras de comunidades o individuos;
- d) Homogeneidad ecológica; y
- e) Dependencia de recursos naturales para el equilibrio de esos territorios, tales como manejo de cuencas, ríos, riberas, flora y fauna.

La presente evaluación de proceso se realiza en torno al cumplimiento del objetivo propuesto por el Programa y la acción desencadenante: “Cinco ADI cuentan con organización indígena y con capacidad de diseño y gestión de su plan operativo anual de actividades e inversiones”. Tanto el objetivo como la acción desencadenante articulan parte del trabajo de una de los componentes del Programas como es el “Fortalecimiento y capacitación de las entidades públicas participantes”. Este objetivo y acción desencadenante, propuestos para la primera fase y debía cumplirse dentro del marco de las cinco ADI declaradas: Jiwasa Oraje, Atacama la Grande, Alto Bío Bío, Lleu-Lleu y Lago Budi.

Teniendo en cuenta este marco la evaluación busca determinar en qué medida el Programa Orígenes ha podido llevar a cabo procesos de gestión de las ADI, quiénes han participado en estos procesos, cuáles son las dificultades que el proceso ha presentado, qué expectativas hay sobre las ADI, qué tensiones, y cómo se ha llevado adelante la relación ADI/Programa Orígenes, también se intenta determinar las visiones de futuro que existen sobre las ADI entre los distintos actores que intervienen.

1. Objetivos del estudio

El estudio Evaluación sobre las prácticas de gestión y capacidades en las Áreas de Desarrollo Indígena tuvo dos objetivos generales:

- a) Sistematizar prácticas de gestión existentes en las ADI, definiendo los distintos grados y/o niveles de participación existentes en ellas, para su funcionamiento e implementación.
- b) Analizar los efectos que ha tenido el Programa Orígenes sobre dichas prácticas en términos de apoyar acciones, coordinar proyectos preexistentes y apalancar otros, tendiente a definir el aumento de la participación y la planificación indígena en estos procesos.

2. Marco Teórico que guía el estudio

Los conceptos que surgen a la hora de plantear el problema de la gestión participativa de las ADIs son, por un lado, los que dan cuenta de la especificidad de la situación indígena y las perspectivas que ha adoptado el Estado chileno al respecto; y por otro, conceptos asociados más directamente con las prácticas de gestión propiamente tal. En este capítulo se discute el significado de una política hacia el mundo indígena desde el “desarrollo con identidad”, las miradas sobre el desarrollo que emanan de la propia condición de exclusión de los grupos indígenas (el etnodesarrollo) y los conceptos de identidad étnica e interculturalidad. En el capítulo siguiente se presentan definiciones sobre los procesos de organización, la participación, coordinación y planificación indígena.

Así, el enfoque adoptado por esta consultoría aborda el tema de la gestión de las ADIs desde la óptica del desarrollo con identidad y participación, bajo la apuesta de la interculturalidad y el respeto a la identidad étnica.

2.1. Política indígena con identidad cultural y participación

La política pública chilena dirigida a los pueblos indígenas a partir de los años 90 se denomina una política de “Desarrollo con Identidad” y busca que la población indígena sea partícipe de los beneficios del desarrollo nacional resguardando su cultura. Se trata de hacer compatibles el respeto a los valores y tradiciones del mundo indígena con a) un contexto de diálogo con la sociedad y el país como conjunto, b) apertura a los cambios e innovación en el ámbito productivo que permitan mayor autonomía económica, y c) los esfuerzos del Estado y otros actores para dar saltos sustantivos en la calidad de vida y el bienestar social de los indígenas y de la población pobre en general.

Todo ello pasa por combinar lo que es propio e inalienable de la cultura indígena y el reconocimiento oportuno y no prejuiciado de los elementos que podrían constituirse en palancas eficaces de desarrollo. Implica también la participación indígena en estos

procesos, para garantizar la representación de los intereses indígenas en la toma de decisiones que les afectan.

Estas ideas representan un vuelco en la política indígena. Se busca dialogar, se declara el respeto y la tolerancia a la cultura y se comienza a cambiar también el lenguaje, dejándose de hablar de “los indígenas” para hablar de “los pueblos originarios”. Es en este contexto también que el Programa Orígenes viene a instalarse, intentando generar vinculaciones entre comunidades indígenas y Estado que funcionen localmente como palancas de planificación y desarrollo participativo con identidad.

2.2. La visión del desarrollo indígena

La comprensión occidental del desarrollo, como ligado meramente a la productividad y el crecimiento económico condujo a que tradicionalmente desde el Estado se abordara la situación de los indígenas homologándola a la de cualquier grupo vulnerable que vive en condiciones de pobreza. Frente a este tipo de posiciones que en forma tajante desconocen la especificidad indígena, se contraponen la idea de “etnodesarrollo”, que emerge en los años 80 y busca relacionar la dimensión indígena con las políticas modernizadoras¹. El etnodesarrollo afirma que para los pueblos indígenas el desarrollo va más allá del mejoramiento de vida material. Defiende el fortalecimiento de la cultura propia, el valor de la identidad, la recuperación de tierras y territorios y la autogestión.

El concepto de etnodesarrollo enriquece el debate sobre el desarrollo indígena en la medida que lleva al reconocimiento de las etnias como culturas con derechos. Así, los pueblos demandan apoyo para salir de la pobreza y tener acceso al conocimiento, pero sin que esto signifique romper con su cultura. Se sostiene que el apoyo que se requiere debería corregir la inequidad interétnica y rescatar el aporte que ofrecen estas culturas al patrimonio nacional y mundial.

El etnodesarrollo criticaba a las políticas que se estaban impulsando en la época porque éstas no reconocían la existencia de una deuda histórica asociada a la discriminación, no reconocían las diferencias culturales como un componente de derecho, y porque los instrumentos y modelos de intervención utilizados no hacían diferencias en la población indígena por esta condición, sino que la subsumían en la categoría mayor de población pobre o pequeño productor campesino.

Durante la última década, sectores del movimiento indígena han comenzado a elaborar su propia reflexión sobre el tema. Se consolidan nuevas propuestas de desarrollo que ya no sólo se refieren a lo socioeconómico, sino también a los derechos de los indígenas como pueblo². En torno a esta nueva temática surgen también conceptos tales como autonomía, autogestión, territorio, desarrollo con identidad y ciudadanía multicultural.

¹ CEPAL (1993) “Cultura, Conocimiento y Modernidad: Pueblos Indígenas, Actores Sociales”. División de Desarrollo Social de la CEPAL.

² Aylwin, José (2000): “El Conflicto Mapuche: Raíces y Ramificaciones”. Revista Perspectiva. Santiago, Chile.

Entre las propuestas que se levantan hay algunas más radicales y otras más moderadas. La aspiración de los grupos más radicales que apoyan las ideas de autonomía y autogestión, es dotar a los pueblos indígenas de unidades político-administrativas con autoridad sobre su propio territorio y capacidad de decisión en los ámbitos que constituyen su proyecto de desarrollo. Por ejemplo, que puedan administrar ciertas funciones públicas, como impartir justicia sin desconocer el territorio nacional como la jurisdicción mayor en la cual están insertos³. Estas propuestas se enmarcan en el concepto de autodesarrollo, que apela a que los agentes y sujetos del desarrollo indígena sean exclusivamente los mismos indígenas.

Estas posiciones han encontrado fuertes detractores, principalmente en los grupos políticos de derecha, los cuales cuestionan tal autonomía señalando que atenta contra los principios fundamentales del Estado y la Nación. Estos sectores continúan sosteniendo las tesis de la integración y proponiendo como factor clave para mejorar la calidad de vida de los indígenas la educación y el empleo, haciendo tabla rasa de los factores culturales, étnicos e históricos comentados⁴.

Quienes levantan una postura más moderada, postulan avanzar hacia un desarrollo con identidad entendido como un progreso material que considera diversas variables socioculturales: territorio, valores culturales, religiosidad, permanencia de su identidad, cohesión social y respeto a su organización ancestral, manteniendo abiertas las puertas para establecer espacios de negociación, vínculos y coordinación con el Estado de Chile a quien reconocen como garante de sus derechos.

La principal crítica que se hace a esta perspectiva es que la agenda no se construye a partir de los planteamientos de los grupos indígenas, sino que es definida por el Estado. Si bien se valora la positiva incorporación del respeto a la identidad indígena, se critica que a la hora de tomar decisiones priman elementos de interés nacional y a favor de todos los ciudadanos, perdiendo prioridad las políticas de discriminación positiva destinadas a saldar la deuda histórica con los indígenas.

La confrontación de ambas posturas –etnodesarrollo versus integración indígena al desarrollo- ha generado un fuerte debate público sobre los enfoques de desarrollo indígena y sobre el papel que han jugado estos pueblos y sus organizaciones en la sociedad nacional. El propio Estado ha ido modificando sus políticas desde un enfoque de mitigación de carencias hacia alternativas que permitan a los pueblos indígenas y a sus instituciones representativas ser actores y participar en la definición y gestión de las acciones y programas de desarrollo.

³ Una experiencia de este tipo es la que se ha desarrollado en Canadá. Consiste en que el gobierno le entregó legalmente a grupos de la población *Inuit* un territorio para ser administrado por ellos, pero bajo los cánones y marco normativo del Estado canadiense.

⁴ Camhi, Rosita (1999) “Caracterización Socioeconómica de los Mapuches de Comunidades Rurales”. Serie Informe Social N° 53. Libertad y Desarrollo Abril

2.3. La identidad étnica

El concepto que desde hace ya algunas décadas se ha utilizado para denominar la identidad de los pueblos o culturas es el de etnia. Este es un concepto reciente, acuñado desde la antropología, que proviene del griego *ethnos* que significa pueblo o nación. Lo que distingue a etnia de otros conceptos como el de raza, es que refiere a cultura y específicamente a diferencias culturales y no a aspectos fenotípicos⁵.

Este concepto alude a un corpus cultural, es decir, se asocia con la pertenencia a una colectividad y con la existencia de una identidad. La identidad étnica se construye en oposición a un otro, en este caso al no indígena. “Etnicidad son las prácticas culturales y perspectivas que distinguen a una comunidad dada de personas. Los miembros de los grupos étnicos se ven a sí mismos como culturalmente diferentes de otros agrupamientos en una sociedad y son percibidos por los demás de igual manera. Hay diversas características que pueden servir para distinguir unos grupos étnicos de otros, pero las más habituales son la lengua, la historia o la ascendencia (real o imaginada), la religión y las formas de vestirse y adornarse”⁶.

Entre los enfoques que existen en relación al término etnia se encuentran aquellos más “esencialistas” que asocian etnia con características de orden natural y asociadas con características humanas particulares y a su vez dadas⁷. Otro enfoque es aquel que relaciona y vincula el término con aspectos de tipo situacionales, es decir la pertenencia a un grupo étnico es una cuestión de actitudes, percepciones y sentimientos. Esta visión le asigna un carácter situacional de identificación con determinadas conformaciones culturales.

Un tercer enfoque, entiende etnia a partir del carácter colectivo que tiene un grupo a partir de que comparten determinados rasgos, representaciones simbólicas, historias, etc. En el marco de este trabajo, el concepto a partir del cual se entenderá etnia, está relacionado con este último enfoque. Consiste en una visión que enfatiza en determinados atributos culturales que comparte una colectividad, que le da identidad y por tanto lo distingue de otros y de esta forma se aleja de visiones más biológicas o fenotípicas.

Enfoque Intercultural

El enfoque intercultural⁸, es por excelencia el enfoque de reconocimiento de diferencias culturales y una perspectiva analítico-normativa que permite denotar las situaciones de subordinación, discriminación o inequidades que se dan entre distintas etnias o entre indígenas y no indígenas. Esta categoría aporta al análisis étnico una dimensión política pues, además de dar cuenta de las relaciones de subordinación entre etnias, ofrece una salida. De aquí que su difusión y principal uso haya ocurrido en el marco de entregar orientaciones a nivel de políticas interculturales.

⁵ Bello, Álvaro y Rangel, Marta (2000) “Etnicidad, Raza y Equidad en América Latina y el Caribe”, mimeo.

⁶ Giddens, Anthony (1998) “La Tercera Vía”. Taurus. Argentina.

⁷ Bello, Álvaro y Rangel, Marta (2000) “Etnicidad, Raza y Equidad en América Latina y el Caribe”, mimeo.

⁸ Acerca de este enfoque, sus alcances y limitaciones ver la “*Guía sobre interculturalidad. Fundamentos Conceptuales*” (1999), realizada por el Proyecto Q’ anil del PNUD.

La interculturalidad es un enfoque que parte de la premisa de que es perfectamente posible la unidad en la diversidad. Puede sintetizarse en dos grandes principios: i) la igualdad de derechos, ii) responsabilidades y oportunidades, principio que podemos denominar de ciudadanía común o general, y el respeto a las diferencias etnoculturales, principio del derecho a la diferencia. Este enfoque enfatiza en la intensa interacción que de hecho hay entre las culturas.

En síntesis, el enfoque intercultural se refiere a la aceptación positiva y entusiasta de las diferencias, a la estimación de la diversidad como riqueza de todos y a la posibilidad de compartir e intercambiar los bienes culturales. Las diferencias culturales se conciben no sólo como distinciones, sino como un capital socio-cultural básico para el desarrollo en la diferencia.

3. Arquitectura de la evaluación

Esta sección presenta la visión global y sistémica de la evaluación, comentando las características del enfoque utilizado, los ejes estructurantes del estudio y el modelo de evaluación.

3.1. Enfoque de la evaluación

El enfoque utilizado en la evaluación fue participativo, pues aspiró no sólo a generar información sino también a instalar en la “población de estudio” categorías y preguntas que permitieran y favorecieran la reflexión sobre su propia práctica. La evaluación participativa tiene como punto de partida la convicción de que los actores involucrados deben formar parte activa del proceso de evaluación, de modo que se comprometan y hagan cargo de las decisiones que se vayan tomando y de los resultados que se alcancen. Sin perder la objetividad y *expertise* que aporta un equipo externo y multidisciplinario de evaluadores, el proceso buscó establecer mecanismos concretos y estables, con instrumentos técnicos y resultados visibles en los cuales participaran los actores involucrados.

La dimensión participativa se expresó en esta evaluación en reuniones y talleres de trabajo con funcionarios públicos y dirigentes indígenas involucrados en la gestión de las ADI en las distintas fases del estudio, de modo tal que los productos generados por el estudio se construyeron conjuntamente con los actores relevantes.

3.2. Modelo de evaluación

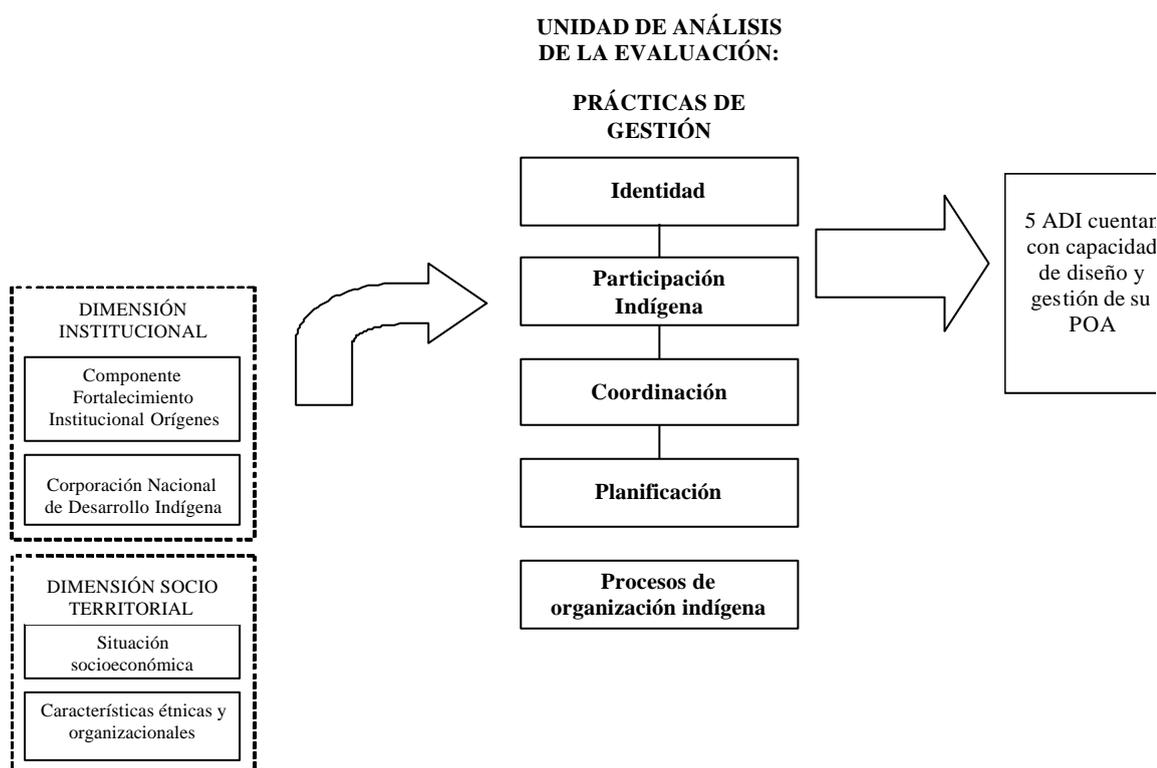
De acuerdo a los objetivos señalados por el Programa Orígenes, interesa evaluar los logros alcanzados por el Programa en cumplir con la acción desencadenante “*cinco ADIS cuentan con organización indígena y con capacidad de diseño y gestión de su plan operativo anual*”. Llamamos a este logro “Capacidad de Gestión de la ADI” y lo entendimos, en términos técnicos, como la variable dependiente del modelo de evaluación. Esta variable se

desagregó en: a) identidad de la ADI, b) procesos de organización indígena para la gestión de la ADI; c) participación indígena; d) articulación y coordinación con el sector público y privado a nivel local y e) planificación y gestión de proyectos. Todo ello se tradujo en un “modelo” de gestión que, como comprobamos, fue distinto para cada una de las ADI estudiadas.

A *grosso modo*, y antes de entrar en los resultados específicos de la evaluación, podemos decir que influyen sobre la Capacidad de Gestión de las ADI dos grupos de factores. El primero se refiere a los actores institucionales y sus dinámicas de funcionamiento. El segundo dice relación con la dinámica local propia de la unidad socioespacial cubierta por cada ADI.

En la consultoría entendimos el conjunto de estos factores como variables independientes que incidían sobre la Capacidad de Gestión de la ADI. A continuación se presenta un diagrama que resume el modelo de evaluación utilizado. Más adelante se define cada una de las variables.

Esquema de Evaluación



3.3. Unidad de análisis de la evaluación

La unidad de análisis de la evaluación son las prácticas de gestión que se desarrollan en cada una de las ADIs. Estas definen en el numeral 3.4.

3.4. Definición de las variables y categorías de la evaluación

a. Capacidad y prácticas de gestión de las ADIs (variable dependiente)

En esta consultoría se entendió que la capacidad de gestión de una ADI podía ser definida mediante la evaluación de sus “prácticas de gestión”. De acuerdo a lo que se desprende del texto de la Ley Indígena y del espíritu de las ADI, las prácticas de gestión son las acciones concretas y los logros que estas acciones obtienen en materia de:

- a) Procesos de organización indígena para la gestión de la ADI
- b) Participación indígena
- c) Articulación y coordinación con el sector público y privado a nivel local
- d) Planificación y gestión de proyectos

Todos estos asuntos se vincularían y potenciarían en la medida que la ADI cuenta con una “identidad ADI”, esto es, que las áreas de desarrollo logren representar una unidad socio-espacial indígena sobre la cual cabe emprender acciones de desarrollo que responden a un destino común.

Para los efectos de esta consultoría, las cinco categorías señaladas (identidad, organización, participación, coordinación y planificación) corresponden al cuerpo central de la evaluación. Su análisis permitió configurar las características que constituyen el ADI definiendo quiénes participan, cómo operan, qué resultados obtienen y cómo se retroalimenta el proceso. Estas categorías se definieron y operacionalizaron de la siguiente forma:

? Identidad ADI

Como es sabido, las ADIs no necesariamente corresponden a unidades territoriales y administrativas previamente existentes en la división administrativa del territorio nacional. Pretenden dar cuenta de una homogeneidad y coherencia étnica y ecológica que facilite la participación indígena y la planificación y gestión del desarrollo socio-territorial. Por tanto, un paso clave en su proceso de constitución y fortalecimiento como una unidad de planeamiento e intervención social dice relación con la comprensión y adhesión subjetiva por parte de los actores, a la idea de que existe coherencia territorial, cultural y étnica en el territorio, la que se expresa en una visión compartida del futuro y una institucionalidad propia, que no necesariamente implica formalidad sino formas reconocidas y validadas de proceder, conectadas con la planificación y gestión de proyectos. Este es un factor clave para esta evaluación, por cuanto la evaluación de la capacidad de gestión de la ADI debe necesariamente incluir una referencia a su articulación con lo que la ADI entiende como su misión o propósito.

? **Procesos de organización indígena para la gestión de la ADI**

Un asunto de interés en la gestión de las ADI son los procesos a través de los cuales las comunidades indígenas generan sus propias formas de organización con arreglo a objetivos comunes y bajo el propósito de dar solución a sus problemas o mejorar sus condiciones de vida, desde su propia óptica y definiciones.

Operacionalmente los procesos de organización indígena se refieren a las estructuras organizativas indígenas presentes en las ADI y su vinculación/colaboración con la estructura institucional de la ADI y las iniciativas y proyectos que esta gestiona. Entre estas organizaciones cabe mencionar:

- a) Estructura organizativa existente para la gestión de la ADI, entendiendo por tal la institucionalidad que se ha generado incluyendo a actores institucionales y organizaciones y líderes indígenas que participan;
- b) la comunidad indígena entendida de acuerdo a como lo estipula la ley, es decir: “toda agrupación de personas pertenecientes a una misma etnia indígena y que se encuentren en una o más de las siguientes situaciones: a) provengan de un mismo tronco familiar, b) reconozcan una jefatura tradicional; c) posean o hayan poseído tierras indígenas en común, y d) provengan de un mismo poblado antiguo”, las que se hayan constituido legalmente;
- c) la organización indígena reconocida por la ley indígena;
- d) las organizaciones territoriales y funcionales de acuerdo a la legislación chilena y los comités o grupos surgidos al amparo de algún proyecto o programa de desarrollo público o privado

? **Participación indígena**

Existe un amplio consenso a nivel nacional respecto de la importancia de la participación social de cara al fortalecimiento de la ciudadanía, la democracia y el ejercicio de las políticas públicas. Forma parte de este consenso el convencimiento de que la participación social contribuye a la existencia de una sociedad civil "densa", con organizaciones y colectivos capaces de canalizar los intereses y motivaciones privadas hacia un espacio de interlocución pública. La participación en la planificación y ejecución de la política social se refiere a la influencia de los individuos y sus organizaciones en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público, en la priorización de necesidades o problemas, la formulación y diseño de políticas y programas, la ejecución de los mismos y en la evaluación, fiscalización y control de los programas y sus resultados por parte de la comunidad. La participación ciudadana "ideal" sería aquella en la que los sujetos de la política social se sienten parte y colaboran en el diseño, gestión y control de los programas y en la cual, este proceso les genera habilitación, experiencia y capacidad para desarrollar otros procesos sociales relevantes⁹.

⁹ Raczynski, D. y C. Serrano (1998) Lineamientos para construir una Matriz de Indicadores de Participación Social en Programas Nacionales Participativos, D.O.S.

En materia de política indígena, el componente participativo adquiere mayor importancia pues tradicionalmente el mundo indígena ha sido receptor de políticas que han ignorado su especificidad cultural. Parte importante de la demanda indígena se refiere a asuntos no materiales relacionados con el respeto y reconocimiento de sus derechos como pueblo, asunto que solo se consigue en un trato igualitario y de mutua colaboración (amén de las reformas legales aún pendientes).

Operacionalmente, hemos definido la participación indígena como el involucramiento, información, mecanismos de influencia y metodología de trabajo presentes en las ADI en torno a a) la definición de líneas de trabajo, toma de decisiones y ejecución de tareas; b) el conocimiento e información acerca de los procesos mencionados; c) la capacidad de propuesta e innovación que tiene relevancia en los territorios comprendidos por las ADIs. Se distinguirán dos niveles de participación:

- a) la participación de las familias a nivel de las comunidades y de las comunidades en los procesos, iniciativas y proyectos relacionados con las ADI. Esta es una participación a nivel de la base social;
- b) la participación de las organizaciones y dirigentes indígenas en la institucionalidad ADI.

? Articulación y coordinación con el sector público y privado a nivel local

La coordinación hace alusión a la convergencia de diversos actores con arreglo a ciertos objetivos comunes. Entendemos que la coordinación refiere a un conjunto de relaciones sistemáticas y ordenadas en donde se supone capacidad de los actores involucrados de comunicarse, convocarse mutuamente y negociar sus intereses para obtener beneficios para todas sus partes. En la gestión de las ADIs se desempeñan cuatro actores, sin contar a la población indígena en su conjunto:

- a) La institucionalidad responsable del desarrollo indígena en Chile: Orígenes-MIDEPLAN y CONADI.
- b) Un equipo de funcionarios públicos y dirigentes indígenas que constituyen la institucionalidad ADI.
- c) Otros funcionarios y servicios públicos menos activos en la gestión del ADI pero relevantes en el territorio y que presentan oportunidades para la población. En la gestión del programa Orígenes participan diversos actores institucionales que operan como co-ejecutores del programa y que tienen presencia en el nivel territorial. Interesa en particular para los efectos de este estudio considerar a las instituciones vinculadas al Ministerio de Agricultura (INDAP, CONAF). Así mismo otras instituciones públicas están presentes en las ADIs, destacando entre ellas municipios, FOSIS, SENCE, SERNAM (cuando corresponda), etc.
- d) Las organizaciones indígenas.

La coordinación en el caso de las ADIs supone entonces a cuatro actores, un propósito común y un territorio en el cual se dan las relaciones. También supone una serie de mecanismos de convocatoria, participación y toma de decisiones. En esta consultoría

resultó de importancia conocer, en el contexto específico de cada ADI, dónde se dan estas coordinaciones para comprender su propósito, peso y valor, es decir, para lograr especificar en cada ADI quiénes son los actores concretos que se coordinan, para qué objetivos y con qué mecanismos cuentan para hacerlo.

? Planificación y gestión de proyectos

El acto de planificar supone una anticipación en el tiempo a los hechos para enfrentar de mejor forma ciertos objetivos y poder llevar a la acción los propósitos buscados. En el caso de la planificación indígena, supone consensuar entre actores indígenas y actores institucionales un plan de trabajo, una “ruta crítica” a seguir y a ser respetada por los actores involucrados.

Se entiende que la función de la planificación de las ADI es resultado de la definición de éstas como espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado focalizan su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas o sus comunidades, así como la implementación del Programa Orígenes que busca fortalecer las capacidades para la gestión participativa de las ADIs y promover la participación indígena.

Operacionalmente la planificación organiza temporalmente una secuencia de acciones relacionadas con el desarrollo indígena en el territorio de las ADIs. Involucra y supone capacidad de anticipación, visión de futuro, definición de objetivos, conocimiento de medios y acciones para alcanzar los objetivos, atributos técnicos e información para traducir lo anterior en la forma de planes operativos, proyectos y/o cursos de acción concretos con participación indígena.

b. Criterios de logro para la evaluación de las prácticas de gestión

Es necesario especificar qué criterios se utilizarán para medir logros en las prácticas de gestión de las ADIs. Al respecto, consideramos una distinción entre dos conjuntos de criterios: aquellos que emanan de la trayectoria, identidad y peculiaridades de cada ADI en particular, pues entendemos que cada una de ellas es distinta, y un conjunto de criterios estandarizados u homogéneos propios de metodologías de evaluación de procesos y de gestión. Para tomar conocimiento respecto de los criterios adecuados a cada ADI se operó con una metodología especialmente apropiada para este propósito destinada a capturar y consensuar en terreno y participativamente la misión de la ADI. Para definir criterios de carácter estandarizado se tomaron en cuenta los asuntos normativos que suponen tanto la Ley Indígena como el Programa Orígenes en torno a la gestión de las ADIs.

A continuación se presenta un cuadro con algunos criterios propuestos en el diseño de esta consultoría:

Cuadro n° 1 Ejemplos de criterios posibles

Dimensiones	Criterios propios de la ADI	Criterios estandarizados
Identidad	(La identidad influye en cómo se comporta el resto de las categorías en cada una de las ADI)	- Existe entre los habitantes de cada ADI un sentimiento compartido en torno a algunos aspectos como la lengua, la religión, las costumbres, la forma de vida y una visión de futuro ante el territorio. - Presencia de formas reconocidas y legitimadas tradicionalmente para la definición y gestión de acciones en las ADI.
Organización	Por ejemplo: - Las tradiciones organizativas de una determinada etnia facilitan los procesos organizativos al interior de la ADI, o bien los dificultan.	- Las comunidades indígenas presentes en las ADI cuentan con una organización que se constituye en interlocutor válido. - Las organizaciones territoriales y funcionales presentes en las ADI están estrechamente vinculadas con la institucionalidad ADI (Comité). - La organización de la institucionalidad ADI se estructura recogiendo las prácticas organizativas de las comunidades indígenas presentes en ella.
Participación	Por ejemplo: - En cada ADI la participación tiene formas diversas de acuerdo a las prácticas tradicionales indígenas y debe ser comprendida también de acuerdo a ellas.	- Las organizaciones indígenas participan efectivamente en la gestión de las ADI. - La población se siente representada por sus dirigentes en la gestión del ADI.
Coordinación	Por ejemplo: - La coordinación entre organizaciones indígenas y distintos actores locales permite una buena gestión de los proyectos de inversión públicos.	- La institucionalidad ADI participa en la definición y/o ejecución de acciones emprendidas por el Estado, que le conciernen. - Las organizaciones indígenas constituyen redes y/o instancias de articulación entre sí y con otros organismos presentes en la ADI, enfocados a la gestión de proyectos públicos. - La articulación de las organizaciones indígenas con actores privados y públicos da como resultado impulsar proyectos y acciones que benefician a la ADI.
Planificación	Por ejemplo: - El tipo de planificación y la importancia que se le otorga, depende de las particularidades culturales de cada ADI, así como el tipo de proyectos priorizados.	- La institucionalidad ADI define un plan de trabajo, con metas y plazos a cumplir. - La institucionalidad ADI presenta mecanismos definidos de gestión de proyectos, así como estrategias para impulsar nuevas iniciativas.

c. Variables independientes

Las variables independientes que intervienen sobre la capacidad de gestión de la ADI se agruparon en dos dimensiones, una institucional y otra socio-territorial, como se expone a continuación.

? **Dimensión institucional**

Esta dimensión se refiere a la dinámica institucional que rodea la gestión de las ADIs y que representa oportunidades y amenazas para su proceso. Constituyen esta dinámica DOS figuras institucionales: a) el componente Fortalecimiento Institucional del Programa Orígenes y b) la CONADI.

Esta dimensión fue abordada incluyendo el efecto que ha tenido en las ADIs la implementación del Programa Orígenes, buscando reconstruir los cambios en las características de las ADIs generados a partir del Programa.

a) El Componente “Fortalecimiento de las comunidades indígenas e instituciones públicas” del Programa Orígenes

El objetivo de este componente es generar capacidades y compromisos a nivel de las comunidades para la planificación y ejecución participativa de las intervenciones del Programa. Asimismo, a través de este componente se realizan actividades para mejorar las capacidades técnicas, así como para sensibilizar y aumentar el compromiso de las instituciones públicas participantes en el Programa (CONADI, Ministerios, gobiernos regionales, gobernaciones y municipalidades) de manera de integrar la perspectiva indígena e intercultural en las políticas y mejorar la eficiencia e impacto de los programas públicos.

Específicamente, define entre sus objetivos fortalecer las capacidades para la gestión participativa de las comunidades y ADIs en aquellas instancias en las que se genera y legitima el desarrollo indígena y promover la participación indígena en la gestión de las ADI.

En la presente evaluación, las siguientes áreas de interés fueron especialmente relevantes para el caso de este componente.

- ¿Cuál es la relación existente entre el Programa Orígenes y el ADI?
- ¿Qué acciones ha impulsado Orígenes para promover el carácter participativo de la gestión de cada una de las ADI?; ¿Qué resultados han tenido dichas acciones?
- ¿Qué procesos de coordinación han operado entre Orígenes y el resto de los actores vinculados a las ADI para llevar a cabo dichas acciones?
- ¿Qué impactos se detectan en relación a la sensibilidad, información y conocimientos en materia de desarrollo indígena entre funcionarios vinculados a la ADI?
- En las tres ADI iniciadas en 1997 ¿Cambió el carácter de la institucionalidad ADI respecto a la participación indígena, después del comienzo del Programa Orígenes?
- En las tres ADI iniciadas en 1997 ¿Significó el Programa Orígenes un aumento en el acceso a capacitaciones y/o aumentó la pertinencia étnica de éstas?. En las otras dos ADI, ¿se implementaron capacitaciones?

b) CONADI

Tal como señala la ley, la CONADI tiene la responsabilidad de proponer la creación de las ADI a MIDEPLAN. Adicionalmente a CONADI, en beneficio de las áreas de desarrollo

indígena, podrá estudiar, planificar, coordinar y convenir planes, proyectos, trabajos y obras con ministerios y organismos públicos; gobiernos regionales y municipalidades; universidades y otros establecimientos educacionales; corporaciones y organismos no gubernamentales; organismos de cooperación y asistencia técnica internacional, y empresas públicas o privadas.

Para efectos de esta evaluación, se buscó indagar en los siguientes temas:

- ¿Con qué actores públicos y privados se ha coordinado la CONADI a objeto de potenciar a las ADI?, ¿Qué mecanismos de coordinación han operado y que resultados ha tenido esa coordinación?
- ¿Qué planes, proyectos y/o obras ha contribuido a generar la CONADI?
- ¿Cuál es la relación existente entre la CONADI y las ADI?
- ¿Tienen esas acciones pertinencia indígena?
- En las tres ADI iniciadas en 1997, ¿significó el Programa Orígenes un cambio en la interacción de la CONADI con las ADI?

? **Dimensión socio-territorial**

La dimensión socio territorial aborda asuntos referidos a las características de la población y del territorio que, estimamos, influyen sobre las capacidades de gestión de las ADIs. Se incluyen dos tipos de variables:

a) Características étnicas y organizacionales

Esta variable aborda la temática étnica cultural y permite diferenciar entre trayectorias propias de cada uno de los pueblos ligados a las ADIs: Aymará, Atacameño y Mapuche. Se incluyó aquí la memoria histórica y rasgos característicos de las etnias, así como su modo ancestral de organización. A la vez se consideró la experiencia organizativa en general de las comunidades localizadas en cada una de las áreas.

Algunas preguntas guías en esta dimensión fueron las siguientes:

- ¿De qué modo las características particulares de cada etnia influyen en los procesos organizativos y de gestión de las ADI?
- ¿En qué sentido las particularidades culturales de cada ADI contribuyen a la buena gestión de éstas y en qué sentido constituyen una dificultad?
- ¿De qué modo los objetivos y metas planteadas en cada ADI responden a su especificidad cultural?, ¿Aparece la ADI como un instrumento efectivo para el logro de los objetivos propuestos, considerando dicha especificidad?

b) Situación socioeconómica y productiva

Se refiere a los niveles de pobreza, escolaridad, ingreso y empleo presentes en la población. Incluye también las características económicas y productivas de la zona.

- Indicadores socioeconómicos de cada una de las ADI
- ¿Con qué oportunidades o recursos productivos cuenta cada una de las ADI?, ¿De qué modo han sido fortalecidos o qué oportunidades nuevas se han creado a partir de la acción de la institucionalidad ADI?
- ¿Cuáles han sido las áreas tradicionales de desarrollo en las comunidades indígenas?, ¿Cómo afecta al desarrollo futuro ese tipo de capacidades arraigadas?

d. Análisis comparativo de efectos del Programa Orígenes

Entre los objetivos de esta consultoría se encuentra el estimar el impacto que representa el programa Orígenes en las prácticas de gestión de las ADI. Para ellos se utilizaron dos criterios complementarios:

a) Dado que las ADI tienen distintas fechas de constitución, se indagó en las diferencias existentes entre los procesos y características de las ADI constituidas en 1997 (Atacama la Grande, Área del Budi y Área del Alto Bío-Bío) y las ADI constituidas en el año 2001 (Jiwaso Oraje y Área Lago Lleu-Lleu), entendiéndose que estas últimas se han visto influidas por el programa Orígenes y las primeras no.

b) En el caso de tres ADI iniciadas en 1997, por medio del juicio de expertos y la revisión de material secundario se reconstruirá el periodo anterior al 2001 para compararlo con la gestión 2001 en adelante, con el fin de identificar cambios producidos debido al Programa.

Estos cambios serán analizados tomando en cuenta las mismas variables que se han definido en el modelo de evaluación.

4. Metodología y plan de trabajo

El estudio se desarrolló en dos fases de trabajo, antecedidas de una *etapa cero*, cuyos propósitos y actividades se explican a continuación.

4.1. Etapa cero: ajuste de metodología y acopio de información básica

En esta etapa se ajustó la metodología y el plan de trabajo de acuerdo a los requerimientos de la contraparte, se comenzó a acopiar información secundaria básica para ilustrar el proceso e constitución y gestión de las ADI, la caracterización de las mismas, el contexto en que surgen y la identificación de informes, marcos legales, proyectos y propuestas de instituciones de gobierno, ONGs, organismos de cooperación y organizaciones indígenas. Asimismo, en esta etapa se realizó una **entrevista a nivel central**, al encargado nacional del Componente Fortalecimiento, Rodrigo Valenzuela.

4.2. Levantamiento de criterios para la evaluación de las prácticas de gestión específicas a cada ADI

Esta etapa tuvo por objeto levantar los criterios relevantes para analizar las prácticas de gestión, de modo tal que estos fuesen pertinentes a la dinámica propia de cada ADI. Según se señaló en secciones precedentes, se trabajó con dos conjuntos de criterios: criterios propios de las ADI y criterios estandarizados, tomando como punto de partida la definición de variables señalada en el modelo de evaluación. El énfasis de esta etapa estuvo puesto en construir de manera participativa el primer conjunto de criterios.

Las tareas realizadas en esta fase -establecimiento de contactos con los diferentes actores involucrados- giraron fundamentalmente en torno a la realización de la actividad central de la etapa, es decir los *Talleres de de Identidad del ADI*.

Talleres de identidad del ADI

El **objetivo** de los talleres fue identificar las visiones de los distintos actores respecto de las ADI, con el fin de obtener como producto las diferentes concepciones y visiones subyacentes acerca de éstas y sus efectos en la gestión de las mismas, entre los actores más relevantes involucrados. Esta actividad entregó importantes pistas acerca de la visión y misión que los distintos actores le asignan al ADI, y de los procesos de gestión llevados a cabo por éstas, entendiendo como componentes de la gestión: la identidad de las ADI, la participación indígena en las ADI, la coordinación entre los diferentes actores, la existencia de procesos de planificación en torno a las ADI y la existencia de dinámicas y procesos de organización indígena en ellas.

En términos metodológicos, se realizó un taller en cada ADI, a fines del mes de agosto. Se convocó a líderes de comunidades indígenas, representantes de servicios públicos, personeros de la CONADI y de la Unidad Ejecutora Zonal del Programa Orígenes, funcionarios de las municipalidades en las que las ADI se asientan, coejecutores del programa Orígenes y representantes de la sociedad civil.

El **programa** completo del taller se adjunta como anexo. Acá sólo cabe indicar lo que fueron los temas principales abordados. Estos son los siguientes:

- a) Ideas e imágenes del ADI: definición “real” del ADI; requisitos que se deben considerar para el funcionamiento del ADI; aportes que implica el ADI.
- b) Mapa de involucrados: quiénes conforman el ADI; qué han hecho; cómo se articulan; quiénes faltan.
- c) Visión y Misión del ADI: qué es lo que se quiere lograr con el ADI; cómo se puede llegar a eso que se quiere con el ADI.

Esta actividad se realizó entre los días 24 de agosto y 2 de septiembre, cuando se concretó la realización de los talleres. Para ello se contó en cada una de las ADI con el apoyo de la Unidad Ejecutora Zonal (UEZ), la cual por intermedio de sus personeros, colaboró en la confección de las listas de invitados relevantes y, en la mayor parte de los casos, en la

convocatoria de estos a los talleres, en conjunto con el equipo de investigación. El cuadro siguiente muestra las fechas y lugares donde se llevaron a cabo los talleres.

Cuadro n° 2

Resumen trabajo de campo primera etapa

ADI	Fecha de realización	Lugar de realización	Investigadores
Jiwasa Oraje	31 de Agosto	Oficinas Orígenes, Iquique	Claudia Serrano/ Consuelo Valderrama
Atacama La Grande	2 de Septiembre	Biblioteca Municipal, San Pedro de Atacama	Consuelo Valderrama/ Gonzalo Tassara
Alto Bio - Bio	24 de Agosto	Hostería Doña Pola, Alto Bío-Bío	Juan Fernández/ Eduardo Luengo
Lleu - Lleu	2 de Septiembre	Corporación Rayén Wekeche, Contulmo	Eduardo Luengo/ Asistente de terreno/ Tesistas Orígenes ¹⁰
Budi	31 de Agosto	Oficinas Dirección Nacional CONADI, Temuco	Álvaro Bello/ Gonzalo Tassara

Las actividades contempladas para los talleres tuvieron una duración de 1 jornada, salvo en los casos de Atacama la Grande y Budi, donde los asistentes solicitaron acortar la duración del taller a medio día, casos en los cuales de todas maneras se realizaron todas las actividades programadas. Éstas se centraron en el trabajo en grupos, generalmente diferenciados por estamentos: líderes indígenas, personeros de los servicios públicos coejecutores y tercer sector. Posteriormente se realizaron plenarios de exposición del trabajo en grupos, buscando puntos comunes y diferencias. Para más información a este respecto se puede revisar el Anexo “Programa del Taller con involucrados”, en el cual se especifican las actividades realizadas.

La metodología para la realización de estos talleres consideraba la **participación** de un grupo delimitado de actores relevantes, los cuales habían sido definidos preliminarmente de acuerdo a lo que se indica en el siguiente cuadro:

¹⁰ En general, los talleres fueron realizados en parejas de integrantes del equipo de investigadores. Esto ocurre en todos los casos salvo en el taller correspondiente al ADI Lleu – Lleu, donde Eduardo Luego efectuó el taller con ayuda de un asistente de terreno contratado para la ocasión y por dos estudiantes de trabajo social que en la actualidad se encuentran haciendo la tesis en el Programa Orígenes en la VIII región. Todos ellos fueron capacitados para la ocasión y colaboraron básicamente en los temas logísticos del taller.

Cuadro n° 3

Tipos de participantes en talleres

Representantes institucionales del programa Orígenes y coejecutores	Otros representantes institucionales relevantes para esa ADI	Dirigentes indígenas ADI	Representantes tercer sector o sector privado relevantes en el ADI
1. UEZ 2. Minsal 3. Mineduc 4. INDAP 5. CONAF 6. CONADI	1. Municipalidades 2. Serplac 3. Gobernación 4. Otros	Todos los presidentes de comunidades indígenas del ADI	1. Fundaciones 2. ONGs 3. Empresas 4. Otros

En lo concreto, esta malla preliminar de actores se conversó con cada UEZ y fue finalmente ella la que decidió, de acuerdo al criterio de *participación efectiva en los procesos del ADI*, a los actores que finalmente se invitarían.

Como se mencionó, la convocatoria se realizó en algunos casos por intermedio de la UEZ, en otros, mediante invitación directa por parte de la consultora. Al respecto, surgieron algunas dificultades que se detallan en la página 27.

El listado de las personas que efectivamente participaron en los talleres se encuentra en anexo.

Los talleres convocaron a los actores relevantes, sin distinción de **género**. En estos términos, se asumió que estas personas debían participar en el taller no en razón de su sexo sino de su rol en el ADI. En la práctica, esto significó la participación 28 mujeres, de un total de 69 personas que estuvieron presentes en los talleres.

En términos proporcionales, la mayor asistencia de mujeres se dio en Atacama la Grande y Budi, respectivamente; y la menor, en Alto Bío Bío.

Cuadro n° 4

Asistencia a talleres por sexo y estamento

	UEZ		Otros representantes institucionales				Dirigentes indígenas		Tercer sector o sector privado		Total		
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	Total
I Región, Jiwasa Oraje	4	1	4	1	2	0	3	3	0	0	13	5	18
II región, Atacama la Grande	0	1	1	1	1	3	0	4	0	0	2	9	11
VIII región, Alto Bío Bío	0	1	4	0	7	1	1	1	2	0	14	3	17
VIII región, Lleu Lleu	1	1	2	0	3	0	3	4	0	0	9	5	14
IX región, Budi	1	2	1	2	1	2	0	0	0	0	3	6	9
<i>Total</i>	6	6	12	4	14	6	7	12	2	0	41	28	69

En relación al nivel de participación activa de las mujeres, es decir, la medida en que expresan y hacen valer su voz, cabe mencionar que en la metodología buscó recoger particularmente sus opiniones, solicitándolas de manera expresa. En etapas posteriores se buscó capturar con mayor exactitud sus demandas, opiniones y juicios respecto a los objetivos de la consultoría, de manera de contar con una opinión que tuviese en cuenta las diferencias de género.

4.3. Recopilación, sistematización y análisis de prácticas de gestión

Esta etapa tuvo tres propósitos:

- Sistematizar las prácticas de gestión de las ADI en materia de participación, coordinación, planificación y organización indígena.
- Realizar una evaluación comparativa de las prácticas de gestión de las distintas ADI de acuerdo con criterios de logro (a) estandarizados y (b) propios de cada ADI.
- Analizar la influencia del Programa Orígenes en las prácticas de gestión de las ADI.

Para obtener información sobre las prácticas de gestión de las ADI se utilizaron tres técnicas de investigación complementarias:

a. Revisión de material secundario

Se llevó a cabo un detallado examen y análisis de información pertinente de carácter secundario, tal como estadísticas e información socioeconómica del territorio, línea de base, documentos de planificación (Pladeco, Plan Maestro), resoluciones, diagnósticos, estudios, etc., cuyo listado se adjunta como anexo.

Por medio de esta revisión se buscó indagar, por una parte, en la forma como impacta la dimensión socio-territorial en las prácticas de gestión de la ADI, por lo que se procurará, para cada ADI estudiada, realizar un análisis de la estructura étnica, organizacional, socioeconómica y productiva del territorio; y por otra, en los lineamientos y marco general que ofrecen estos instrumentos y documentos a la gestión del ADI.

b. Trabajo de campo en ADIs: Entrevistas en profundidad¹¹ y focus groups¹²

Tras un análisis tanto de la información recogida en los talleres de la primera etapa, de la información secundaria recopilada y de la entrevista a nivel central realizada, se procedió a la **elaboración de las pautas** para el trabajo de campo. Estas pautas fueron diseñadas por el equipo en su conjunto y posteriormente aprobadas por la contraparte del estudio.

Estas pautas, que se adjuntan como anexo, fueron las que guiaron el trabajo de campo, que incluyó entrevistas y focus groups. Por medio de éstos se buscó indagar en la forma en que impacta la dimensión institucional sobre las prácticas de gestión de las ADI. Se procuró, en cada ADI estudiada, construir un mapa de los actores involucrados en la gestión de la ADI, sus formas de coordinación y articulación, las instancias de participación generadas, etc. En todos los casos se indagó también sobre el impacto que ha tenido el programa Orígenes en las prácticas de gestión de las ADI.

El diseño de la consultoría proponía la realización del trabajo de campo sintetizado en la siguiente tabla, que recoge a los actores y al tipo de información que se esperaba obtener de cada una de ellos:

¹¹ Las entrevistas en profundidad son una técnica de recolección de información de carácter cualitativo, que consiste en obtener de los entrevistados, un rango de información amplio, no inducido y detallado sobre un área de problemas específicos de acuerdo a objetivos pre-establecidos. La entrevista consiste en una conversación organizada en torno a una pauta semi-estructurada.

¹² Los focus groups son una técnica de recolección de información que consiste en reunir a entre 8 y 12 personas que presentan determinadas características comunes, de modo que para los efectos del estudio representen un grupo homogéneo en cuanto a las dimensiones que para éste sean relevantes. En dicho grupo se impulsa una dinámica que consiste en la realización de preguntas abiertas por parte del moderador, de acuerdo a una pauta semi-estructurada, y un diálogo de respuestas por parte de los entrevistados, los que además contrastan sus propias opiniones con las de los demás.

Cuadro n° 5: entrevistas en cada una de las ADI
(según diseño preliminar)

Actor entrevistado	Temas a tratar en la entrevista	Total por cada ADI	Total estudio
Representantes de servicios públicos presentes e el territorio	Organización para la gestión de la ADI Formas de coordinación entre las organizaciones indígenas y el sector público regional y local Participación de la institucionalidad ADI con el conjunto del Estado y de los actores públicos Mecanismos de planificación y gestión de proyectos Influencia del Programa Orígenes en las prácticas de gestión de la ADI	5	25
Líderes comunidades indígenas	Organización indígena para la gestión de la ADI Participación de organizaciones y dirigentes indígenas en la institucionalidad ADI Participación de comunidades de base en la institucionalidad ADI Formas de coordinación con el sector público regional y local Mecanismos de planificación y gestión de proyectos Influencia del Programa Orígenes en las prácticas de gestión de la ADI	3	15
Miembros comunidades de base	Participación de comunidades de base en comunidades indígenas Proyectos implementados por la ADI presentes y relevantes en el territorio	1 focus group	5
Total de entrevistas		8 +1	40+5

La metodología propuesta para el trabajo en terreno suponía que el universo de actores relevantes de las ADIs sería medianamente acotado. Sin embargo, el trabajo en terreno de la primera fase nos permitió detectar, en todos los casos, que este universo era bastante mayor al que suponíamos, y que por la vía de las entrevistas individuales, no nos sería posible abarcarlo sin dejar fuera a actores relevantes. A modo de ejemplo, consideramos que debíamos entrevistar, sea vía focus o entrevista individual, a los dirigentes de todas o casi todas las comunidades indígenas que conforman cada ADI.

En estos términos, se propuso modificar esta metodología, incorporando algunos focus groups con funcionarios institucionales por una parte, y con dirigentes indígenas, por otro, de modo de poder abarcar una mayor cantidad de representantes y obtener información más fiel y representativa de la realidad de cada ADI.

A continuación se presenta un cuadro de actividades en terreno tentativas por realizar, el que luego fue adecuado a la realidad del mapa de actores de cada ADI.

Cuadro n° 6

**Actividades a realizar en cada ADI
(según diseño final)**

	Equipo UEZ	Co ejecutores		Autoridades Políticas	Dirigentes Comunidades		Sector privado (empresas o ONGs)	Miembros de comunidades (no líderes)
		Salud y Educación	CONADI, INDAP y CONAF		Participan en estructura ADI	No participan en estructura ADI		
Focus Groups	5	0	0	0	5	0	0	1 ¹³
Entrevistas Semiestructuradas	0	0	0	10-15	0	Sólo si corresponde 5	5-10	0
Entrevistas colectivas	0	5	5	0	0	0	0	0
Total Aproximado de actividades por ADI: 10								

El listado final de actividades efectivamente realizadas se puede encontrar en anexo. A continuación se presenta una síntesis de este trabajo de campo.

Cuadro n° 7

Actividades efectivamente realizadas en cada ADI

	Equipo UEZ	Co ejecutores		Autoridades Políticas, CONADI Nacional y otros servicios	Dirigentes Comunidades	Sector privado (empresas o ONGs)	Miembros de comunidades (no líderes)
		Salud y Educación	CONADI, INDAP y CONAF				
Focus Groups	4				3		3
Entrevistas Semiestructuradas	5	4	2	14	13	2	
Entrevistas colectivas		1	4	1			
Total de actividades 2ª etapa: 55							

¹³ En caso de evidenciarse que la realidad de las comunidades es muy diferente se puede hacer un Focus Group más con alguna comunidad que presente características marcadamente distintas.

5. Factores facilitadores y dificultades encontradas en el trabajo de campo

5.1. Dificultades para la realización de los Talleres de Identidad del ADI

En la primera etapa de la evaluación la principal dificultad se presentó en la organización de los llamados “talleres de identidad” donde hubo problemas para realizar las convocatorias a los talleres. En el caso del Lleu-Lleu hubo un problema de comunicación pues en la Gobernación se temía que el taller pudiese provocar dificultades a la relación entre las organizaciones, el Programa y la autoridad del Gobernador de la Provincia de Arauco. La otra dificultad que se presentó fue la de consensuar una fecha para realizar los talleres de manera de contar con el mayor número posible de participantes. En este marco, en la mayor parte de los talleres se invitó a más personas de las que efectivamente asistieron, justificándose buena parte de estas inasistencias por compromisos ineludibles en las fechas de los talleres.

A pesar de esto, existieron otros casos en los que, no obstante haber confirmado su asistencia, los invitados no llegaron a la cita. Esto es lo que ocurrió en el taller correspondiente al ADI Budi realizado en dependencias de CONADI en Temuco, donde sólo asistieron representantes de Orígenes y de algunas de las unidades coejecutoras, ausentándose las organizaciones y líderes indígenas, quienes efectivamente habían recibido la correspondiente invitación cursada por la UEZ. Asimismo, en el caso del ADI Lleu-Lleu, existieron dificultades debido a problemas de coordinación entre el equipo evaluador y la UEZ, lo que derivó en la suspensión del taller programado para el día 26 de agosto postergándose su ejecución para el día 2 de septiembre, ocasión en que se pudo realizar sin mayores dificultades.

Los talleres en las restantes ADIs –Jiwasa Orajé, Atacama la Grande y Alto Bío Bío– se realizaron sin mayores dificultades.

5.2. Dificultades para la realización de entrevistas y focus groups

? Jiwasa Orajé

Entre los principales facilitadores del trabajo de campo, se encuentra la gran cooperación obtenida por parte de los funcionarios de la UEZ, los que además de facilitar sus instalaciones para la realización de entrevistas y focus group, ayudaron con la coordinación de las entrevistas a realizar en terreno.

En este marco, las actividades se realizaron casi de manera idéntica a lo que se había planificado. La excepción a esta regla estuvo marcada por la imposibilidad de realizar la entrevista prevista a la SEREMI de Serplac de la I región, por encontrarse en extremo

ocupada el día en que estaba planificada la actividad, atendiendo autoridades del gobierno central que venían a poner en marcha el Plan Terremoto.

En el resto de los casos, la recepción fue muy buena y los múltiples actores considerados estuvieron dispuestos a entregar su percepción acerca del tema indígena en general y de la gestión del ADI en particular.

? **Atacama la Grande**

Entre los aspectos facilitadores, puede destacarse la buena disposición de todos los entrevistados para disponer su tiempo al servicio del estudio. Particularmente importante fue la colaboración de Cecilia Fabián, Encargada de Evaluación y Seguimiento, para definir el mapa de actores a entrevistar.

Un evento climático determinó cierto grado de dificultad para llevar adelante el trabajo tal como se había planificado. Este evento estuvo dado por las intensas nevazones en el altiplano que se dieron justo el fin de semana previo al trabajo de campo. En la práctica, esto impidió poder realizar los focus groups previstos, los que debieron suplirse con entrevistas individuales. Los problemas producidos por la nevazón también se tradujeron en que varios funcionarios públicos que habían agendado las entrevistas, no pudieran cumplir con este compromiso por deber trasladarse a la zona con problemas. A pesar de esto, finalmente casi todas las entrevistas pudieron ser realizadas.

? **Alto Bío -Bío**

Entre los aspectos facilitadores, se puede señalar que el equipo de la UEZ, especialmente Mónica Alvear y José Torres, colaboraron con el desarrollo del trabajo de campo, facilitando la realización de las entrevistas. Además, los dirigentes de las comunidades y los agentes de algunos servicios públicos mostraron buena disposición a participar en el estudio.

Se presentaron dificultades respecto de la realización de tres entrevistas puntuales. En un caso, el alcalde no llegó a la cita acordada, tras haberla confirmado con anticipación y el día anterior. Se le enviaron algunas preguntas por fax y vía mail, confirmando con su secretaria su recepción, sin obtener respuesta de parte de él hasta la fecha. Por otro lado, no fue posible coordinar una cita con el representante de CONADI, dado que se encontraba de viaje. Se le ubicó telefónicamente y también se le enviaron preguntas por fax, sin obtener respuesta. Finalmente, no se pudo entrevistar al director de la Fundación Pehuén, pues se encontraba de viaje; se le envió un mensaje vía mail, sin obtener respuesta.

En el caso del alcalde y el representante de CONADI, las entrevistas tenían por objeto profundizar en temas, algunos de los cuales habían sido tocados anteriormente en el taller realizado en la primera etapa del estudio, al cual ambos asistieron. Respecto del sector privado, si bien se había recogido también en el taller la opinión de un funcionario de la Fundación Pehuén, la entrevista estaba destinada a su director, quien no pudo ser entrevistado.

? **Lleu Lleu**

Entre los facilitadores del trabajo de campo se puede señalar el que la UEZ colaboró en el establecimiento de contactos con dirigentes, coejecutores y otros funcionarios que podían hacer puente con las personas que se deseaba entrevistar. Además facilitaron información importante, como la línea de base y otros indicadores que sirvieron para realizar un análisis más detallado de la situación del ADI.

El principal obstáculo radicó en la imposibilidad de ejecutar el focus group previsto con comuneros no dirigentes, por la falta de apoyo de la dirigencia, que para este efecto era vital. Esta falta de apoyo se debió que ellos no visualizaron ningún beneficio directo asociado a la asistencia a dicho focus.

? **Budi**

El apoyo de la UEZ fue fundamental para establecer contactos y realizar actividades en terreno. Hubo una buena disposición de parte de la gente de Orígenes para responder las entrevistas y abordar los temas de la evaluación.

Las dificultades mayores se presentaron a la hora de entrevistas a algunos actores indígenas claves como el ex alcalde Domingo Ñancupil y el werkén Juan Paillafil. Ambos, por separado, eludieron las reiteradas invitaciones a las entrevistas propuestas por el equipo evaluador. Distinto fue el acceso a otros tres werkenes y al Secretario Municipal quien es un actor clave en el municipio pues lleva más de 10 años en el cargo.

La SERPLAC IX Región a través de María Teresa Aqueveque y María Antonieta Belmar colaboró estrechamente con información relativa a los proyectos que el Gobierno Regional ha realizado en el ADI ello nos permitió tener una visión amplia de los procesos de inversión y de la estrategias públicas llevadas a cabo en el ADI Budi.

Uno de los factores obstaculizadores tiene que ver con el manejo de los tiempos de la evaluación. Una parte importante del tiempo se consumió en el establecimiento de contactos y en acordar reuniones y encuentros. Ello retrasó algunas actividades y postergó otras. Es claro que en algunos sectores había desconfianza sobre los "reales fines" de la consultoría, lo que pudo ser un factor que influyó en el proceso de producción de entrevistas, grupos focales o entrevistas grupales. En algunas ADI se pudo apreciar además un cierto desgaste y agotamiento de las bases y las dirigencias, en relación al tema de las ADI. Se podría decir que el tema ADI no es un tema que hoy convoque a la gente. Ello quedó de manifiesto con la dificultad para invitar personas de comunidad o dirigentes e incluso, en algunos casos, coejecutores.

II. CARACTERIZACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN Y EFECTOS DE ORÍGENES

Las Áreas de Desarrollo Indígena, una mirada general

Antes de abordar la situación de las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) en el contexto del Programa Orígenes creemos necesario entregar una mirada general e integrada sobre el contexto en que surgen las ADI en Chile así como en relación a los supuestos, fundamentos, enfoques y principios básicos a los que refieren las ADI. Se hace necesario rescatar también un cierto debate en torno a las ADI y en relación a lo que los diversos actores han esperado de ellas desde mediados de los años noventa hasta nuestros días.

Desde su inicio las ADI han concitado un conjunto de opiniones y puntos de vista, para alguno no se trata más que una estrategia para la focalización de recursos, mientras que para otros es además un espacio para coordinación de política públicas en materia indígena. Para las dirigencias indígenas las ADI son desde un rótulo creado por el Estado sin ninguna significación hasta espacios o territorios con identidad donde incluso es posible pensar el ejercicio de la autonomía o de la autogestión.

Esta diversidad de visiones sobre las ADI ha sido una característica permanente lo que en parte se debe a la vaguedad del texto de la Ley que las define como espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado focalizarán su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades. Para su establecimiento deberán concurrir a los siguientes criterios:

- a) Espacios territoriales en que han vivido ancestralmente las etnias indígenas;
- b) Alta densidad de población indígena;
- c) Existencia de tierras de comunidades o individuos;
- d) Homogeneidad ecológica; y
- e) Dependencia de recursos naturales para el equilibrio de esos territorios, tales como manejo de cuencas, ríos, riberas, flora y fauna. (Artículo 26)

A continuación el Artículo 27 de la Ley señala que la CONADI, “en beneficio de las áreas de desarrollo indígena, podrá estudiar, planificar, coordinar y convenir planes, proyectos, trabajos y obras con ministerios y organismos públicos; gobiernos regionales y municipalidades; universidades y otros establecimientos educacionales; corporaciones y organismos no gubernamentales; organismos de cooperación y asistencia técnica internacional, y empresas públicas o privadas”.

Dos cuestiones básicas se desprenden de este articulado de la Ley indígena. En primer término, que desde un principio se les define como espacios territoriales para la focalización de la acción del Estado ¿qué tipo de acción? eso nunca queda establecido. Por lo tanto, si nos apegamos al espíritu de la Ley en estricto rigor las ADI son eso y nada más

un espacio de focalización de la acción del Estado. En segundo término se establece un responsable para su administración, planificación, coordinación, etc. como es la CONADI.

Desde el punto de vista legal la implementación de las ADI y su operacionalización responden a dos instancias legales, los decretos supremos por las cuales se les crea oficialmente y el decreto que crea los Consejos de ADI.

Hasta hoy se han creado cinco ADI: Jiwasa Orajé (I Región); Atacama la Grande (II Región); Área del Alto Bío Bío (VIII Región); Área Lago Lleu-Lleu (VIII Región) y Área del Lago Budi (IX Región). Además se encuentra en estudio un conjunto de nuevas ADI.

¿Áreas o territorios de desarrollo indígena?

Es indudable que las ADI responden a una tendencia internacional que, en la época de su creación, busca mejorar la eficiencia del Estado a través de un conjunto de nuevas estrategias como la gestión de cuencas, la gestión territorial del desarrollo, la focalización territorial o espacial de los recursos y las políticas públicas o la autogestión indígena del desarrollo, sin embargo la Ley ni ningún reglamento o decreto posterior llega a precisar este enfoque o estrategia. Tales cuestiones serán objeto de discusión posterior por parte de los diversos actores involucrados en la política indígena.

Desde su creación, las ADI se instalan como un modelo que parece llamativo porque conjuga elementos de la planificación territorial, estrategias de focalización de recursos y políticas del Estado al mismo tiempo que se plantea como una forma potencial de recoger las territorialidades ancestrales de los pueblos indígenas, aunque esta última parte será la más discutida pues en el borrador de la Ley Indígena discutido a principios de los años noventa el concepto utilizado para designar la figura del ADI era Territorios de Desarrollo Indígena. Se suponía entonces que el concepto de territorio recogía con mayor fuerza las verdaderas significaciones indígenas, especialmente mapuches, sobre el espacio y su relación con los procesos de desarrollo inmersos en ellos.

La ley, no estableció derechos que permitiesen a los indígenas y a sus comunidades co-gestionar, ni menos definir autónomamente el tipo de desarrollo a impulsar en sus áreas tradicionales. Así, no contempló formas de participación indígena en la administración de las ADI.¹⁴

Cabe señalar que el borrador de discusión de la ley indígena elaborado por CEPI en 1990 establecía los denominados “territorios de desarrollo indígena” definiéndolos como “el espacio social, demográfico, ecológico, cultural fundamental para la existencia y desarrollo de los pueblos indígenas.” La misma propuesta establecía en estos territorios el derecho de las comunidades indígenas a participar en la toma de decisiones, los planes de desarrollo económico, social y cultural que allí se implementen, a oponerse a ellos, así como a beneficiarse materialmente de la explotación de los recursos naturales que en ellos existen.

¹⁴ Se debe agradecer en esta parte la colaboración de José Aylwin.

El proyecto de ley enviado al parlamento en 1991 recogía estos conceptos en su artículo 22 y siguientes. Solo sustituía el término territorio por el de áreas. Sostenía, además, que los propietarios de tierras indígenas tendrían derechos preferentes a establecer en ellas derechos sobre las aguas, mineros y de aprovechamiento y manejo de recursos forestales, de uso de riberas, entre otros (art. 18 anteproyecto).

Se trataba de una concepción de territorio claramente basada en lo estipulado por el Convenio 169 de la OIT que señala en uno de sus artículos que los “territorios, [son] lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos [indígenas] interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera” (Art. 13). Finalmente en la discusión parlamentaria se decidió eliminar la palabra territorio para incorporar la palabra Área que en el concepto de algunos sectores refractarios a la concesión de derechos específicos a los pueblos indígenas optaron por un término más técnico, neutro y con menos contenido etnopolítico. Este es un hecho relevante pues da a entender que desde su creación las ADI ingresaron a la legislación chilena de una manera que no representa del todo el sentir al menos de las organizaciones indígenas que participaron en la discusión del borrador.

No es raro por tanto que desde ese momento las organizaciones indígenas hayan tenido una oposición ambigua respecto de las ADI. Por un lado se les ve como una oportunidad en términos de optar a mayores niveles de inversión y beneficios del Estado, por otra parte se trata de una figura de difícil aprehensión que ha estado lejos de reflejar los verdaderos intereses indígenas en términos de sus territorialidades ancestrales o al menos del discurso que hay sobre dichas territorialidades.

Pese a todo han existido diversos intentos por dar contenido y sustento a las ADI, el mayor esfuerzo se realizó entre los años 1999 al 2000, precisamente un tiempo antes de la llegada del Programa Orígenes. Durante este período se realizaron dos seminarios tendientes a recoger ideas sobre la problemáticas de las ADI, entonces se consideraba como un camino nuevo que había que explorar precisamente con ideas y herramientas novedosas pues además el ADI conjugaba una diversa gama de imágenes y expectativas, fue así como se realizó el Seminario “**Áreas de Desarrollo Indígena: Una tarea necesaria**”, realizado en la ciudad de Concepción los días 12 y 13 de agosto de 1999. El Seminario reunió a más de 150 participantes provenientes de las regiones I, II, VIII, IX y Metropolitana, de distintos organismos gubernamentales, organizaciones indígenas y organismos no gubernamentales vinculados al trabajo con las ADI. Se organizó en torno a cinco mesas temáticas:

- 1.- Gestión territorial de las ADI;
- 2.-Lo productivo: estrategia de vida familiar y comunitaria en el desarrollo territorial;
- 3.- El desafío del desarrollo sustentable en las ADI: equilibrios ecológicos y recursos naturales;
- 4.-Educación, familia, emprendimiento e identidad;
- 5.- Salud: integración de los sistemas y sus desafíos en las normas y financiamiento

Entre los resultados del Seminario estuvo el reconocimiento de que se debe conciliar el desarrollo y las identidades, así como coordinar y concertar los esfuerzos de la intervención gubernamental. Asimismo, surge como una de las principales preocupaciones de los

asistentes al seminario la necesidad de abordar conjuntamente las intervenciones, la gestión, y la participación en las ADI. Se detectó también que una de las principales dificultades radicaba en cómo se entendía [y cómo se entiende hasta hoy] el desarrollo desde las diferentes instituciones públicas que intervienen así como desde las comunidades indígenas.

Los pueblos indígenas por su parte manifestaron que aspiran al crecimiento, al acceso equitativo a mejores condiciones de vida y a la superación de la pobreza, por otra, manifestaron su aspiración de a través de las ADI se solucionen los problemas de tierras y aguas. Pero también los indígenas, según lo expresado en el Seminario, buscan en las ADI la afirmación de la propia identidad en un proceso de desarrollo acorde con las particularidades, las demandas y las formas de organización indígenas.

De hecho el tema de la participación fue tal vez uno de los más relevantes del seminario, de alguna manera se piensa en la participación como un proceso que atraviesa todo el marco de operación y funcionamiento del ADI, por lo tanto se trata de una participación en distintos niveles y formas. Lo que se propone entonces es un fortalecimiento a la participación.

“El fortalecimiento de la participación permitirá no sólo dar cuenta de los problemas y/o necesidades traducidas en demandas frente a las políticas públicas, sino que posibilitará formas de gestión participativas en áreas como servicios educativos y de salud, en programas agropecuarios, y en programas de vivienda e infraestructura y servicios básicos, todo como una manera de optimizar la gestión gubernamental a nivel local adecuándose a las condiciones de las ADI.”¹⁵

Otro elemento que destacó el Seminario fue que desde la demanda indígena surgieron voces que planteaban el desarrollo en las ADI considerando la capacidad autónoma de decisión de una sociedad culturalmente diferenciada para conducir su propio destino. Este tema ha sido recurrente durante los últimos años pues algunas organizaciones indígenas han planteado la necesidad de pensar las ADI como espacios en donde ejercer procesos de autogestión y/o de autonomía en el marco del Estado nacional chileno.

John Durston, uno de los participantes en el Seminario expuso una propuesta que apuntaba a la creación de mayores sinergias entre el Estado y los pueblos indígenas planteando que “el concepto y la figura legal de las ADI tienen el potencial de proveer un marco concreto, espacial, que es particularmente apropiado para hacer una propuesta de etnodesarrollo o autodesarrollo indígena.”¹⁶ Asimismo señalaba que frente a las marcadas variaciones culturales que hay entre las comunidades de un mismo grupo étnico de una determinada región, las ADI representan un mayor grado de homogeneidad cultural en una microrregión que cubre unos pocos municipios contiguos, esto a pesar que los límites de las ADI no coinciden con los límites administrativos del Estado chileno.

¹⁵ Seminario “Áreas de Desarrollo Indígena: Una tarea necesaria”, Introducción, Concepción los días 12 y 13 de agosto de 1999, mimeo.

¹⁶ John Durston (2002), *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puentes y escaleras*, Santiago de Chile, CEPAL.

Desde que la Ley Indígena dio vida a las ADI diversos sectores han señalado la carencia de una mayor definición en la estrategia de gestión de las mismas. La Ley sólo se limita a proponer la creación de las ADI estableciendo lineamientos mínimos para su declaración pero no existe un reglamento ni una normativa ni menos un plan de gestión para hacerlas operativas por esto es que Durston señalaba que dado que el enfoque existente sobre las ADI, muy limitado, no consideraba aspectos relativos a las gestión del territorio indígenas se hacía necesario revisar los enfoques y supuestos que lo definían con el propósito de: “i) introducir el principio de equilibrio entre el progreso material y la sustentabilidad cultural en la concepción básica de las ADI; y ii) reformular la institucionalidad de la gestión del desarrollo para dar cabida al principio de autodesarrollo, mediante la activación del capital social de los actores sociales indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en las ADI.”¹⁷

Finalmente el antropólogo John Durston proponía que:

- cada área indígena tenga una autoridad mixta Estado-sociedad civil (población indígena y no indígena dentro de la ADI) para su planificación y gestión;
- se elabore en cada área un proyecto de etnodesarrollo semiterritorial para las comunidades indígenas que viven en el área, con una estrategia de largo plazo, de 10 años aproximadamente, a partir de diagnósticos hechos en cada comunidad y de la consolidación de estos diagnósticos a nivel de la ADI; y
- que las comunidades indígenas pongan en marcha procedimientos de planificación y gestión, con un carácter de autogestión participativa. Una asociación de comunidades indígenas de la ADI respectiva tendría voz y voto en la autoridad de la ADI, y esta asociación sería en general la contraparte civil indígena de las entidades de gobierno de la ADI.¹⁸

Un segundo Seminario se realiza el año 2000, este se denominó “**II Seminario Nacional Áreas de Desarrollo Indígena: Experiencias y Perspectivas para el Desarrollo Indígena**”. Como el anterior fue realizado en Concepción los días 17 y 18 de agosto del año señalado. Fue convocado por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y Organizado por el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea y la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

En el Seminario, el entonces subsecretario de MIDEPLAN, Humberto Vega definió a las ADI como “áreas pobres del territorio nacional de población mayoritariamente indígena, que buscan una salida de desarrollo, una salida productiva, a través de inversiones y que, al mismo tiempo, buscan una participación en los beneficios del desarrollo nacional y la preservación de su identidad cultural”. Asimismo, Edgardo Lienlaf, el entonces Director Nacional de la CONADI apeló a la necesidad de tener una mirada de la ADI no sólo desde

¹⁷ Durston, Idem., p.84.

¹⁸ Idem., p. 87.

el punto de vista de la focalización de recursos sino que también un espacio para la instalación de procesos de desarrollo con identidad.¹⁹

Con la realización de los “Diálogos comunales” realizados en las postrimerías del Gobierno del Presidente Eduardo Frei, la creación de la Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena (D.S. de MIDEPLAN No. 122, del 14 de mayo de 1999) y la posterior realización del Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas durante el primer año de Gobierno del Presidente Lagos se retoma el tema de las ADI. En realidad la Comisión de 1999 hace una débil referencia a las ADI con una cita del Comité Interministerial Social de 1997 que señala “En el futuro no bastará con la sola declaración de Área de Desarrollo Indígena. También es necesario definir modelos de participación de las Comunidades en el diagnóstico de sus problemas y en la definición de sus prioridades para potenciar el valor de Estas Áreas de Desarrollo”.²⁰

En cambio el Informe final del Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas que sesionó en comisiones con una amplia presencia indígena destacó con mayor claridad las visiones existentes sobre las ADI, lo que se esperaba de ellas y sobre todo algunas propuestas para su implementación. LA Comisión de Gestión Territorial y Desarrollo” por ejemplo evacuó en su informe un conjunto de recomendaciones para la implementación de Atacama La Grande y Bío Bío en particular. Entre otras propuestas se puede destacar la idea de incluir las ADI en los lineamientos de las Estrategias Regionales de Desarrollo. Asimismo se propone involucrar a las organizaciones indígenas en el diseño proyectos productivos específicos para las ADI adecuados a la cosmovisión indígena respectiva al Área.²¹ En tanto la Comisión de Legislación e Institucionalidad plateó la necesidad de diseñar un **modelo de gestión o co-gestión** al interior de las ADI, se agrega que la participación indígena debiera estar presente en el diseño mismo del ADI. En este sentido se propone que la opinión del mundo indígena debe ser vinculante y no una mera consulta a las organizaciones respecto de los proyectos que las afectan.²² En la Mesa de Gestión Territorial José Santos Millao, Consejero de la CONADI, insiste en el tema de la participación indígena en las ADI.

En la misma época el Ministro Eduardo Dockendorff reconoce que la Gestión Territorial y Desarrollo requiere de la necesidad de reforzar los mecanismos de consulta y participación de las comunidades indígenas en las decisiones y gestión del desarrollo en los territorios,²³ en todo caso estos mecanismos nunca se aplicaron, tampoco existió un plan para su implementación. De hecho las “16 Medidas” planteaban la necesidad de acelerar la creación de Áreas de Desarrollo Indígena y promover, desde la experiencia que se acumule

¹⁹ Intervención del Sr. Edgardo Lienlaf, Director Nacional de CONADI, “II Seminario Nacional Áreas de Desarrollo Indígena: Experiencias y Perspectivas para el Desarrollo Indígena”, Concepción 17 y 18 de agosto de 2000.

²⁰ Citado en MIDEPLAN, *Informe de la Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena*, S/d.

²¹ MIDEPLAN (2000), *Grupo de trabajo para los pueblos indígenas, Informe Final*, Santiago, Ediciones Comunicaciones MIDEPLAN:

²² Idem., p.67.

²³ Intervención del Sr. Eduardo Dockendorff, Ministro Secretario General de la Presidencia, “II Seminario Nacional Áreas de Desarrollo Indígena: Experiencias y Perspectivas para el Desarrollo Indígena”, Concepción 17 y 18 de agosto de 2000.

en las ADI, una práctica que conduzca a generar espacios de desarrollo autosustentables, con identidad cultural, en donde los principales aspectos sociales, culturales y políticos del mundo indígena se combinen con las necesidades de la sociedad chilena en su conjunto.²⁴ Pero estas medidas no fueron implementadas sino que fueron conducidas directamente al Programa Orígenes como instancia desde la cual se debía fortalecer a la ADI dotándolas de modelos de gestión para que pudieran operar dentro de un marco de participación indígenas y de coordinación de los servicios públicos.

Inversiones y planificación en las ADI antes de la llegada de Orígenes

En 1999, se generó un plan de inversión, a partir del programa de ADI, tanto en MIDEPLAN como en la CONADI, en vinculación con los Gobiernos Regionales y con los Municipios respectivos. Este plan de inversión se orientó en función de ciertos criterios. En su origen iba a ser un plan trienal de inversiones para enfrentar, fundamentalmente, -y esta era la definición esencial- los déficit básicos en términos de infraestructura y del ámbito socioeconómico:

- ? Habilitación de elementos que solucionen el problema de alimentación de las familias.
- ? Complementar ingresos familiares.
- ? Desarrollo del entorno y mejoramiento en la calidad de vida de las comunidades.
- ? A partir de ese momento se desprendieron 6 líneas de inversión para el período 1999 – 2001.²⁵

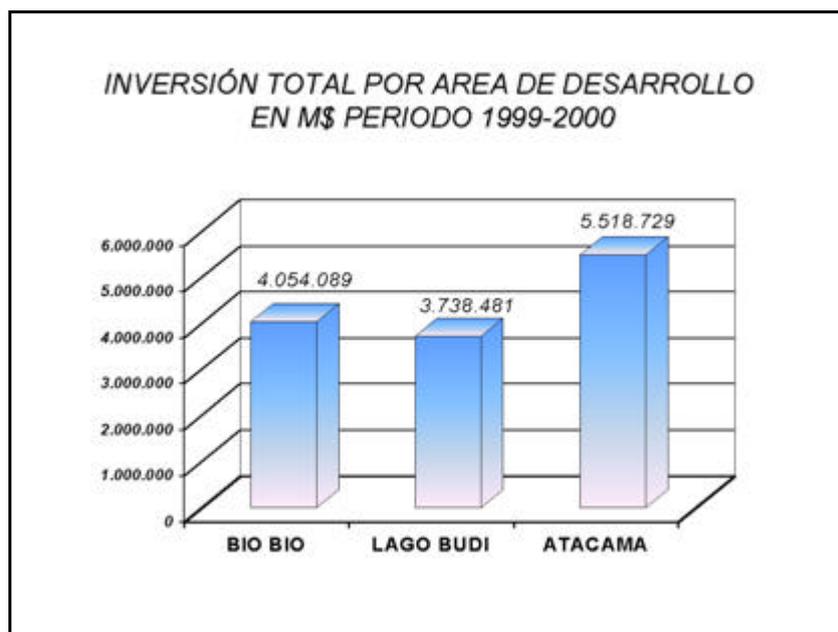
De esta manera, la distribución de la inversión pública en las ADI hasta entonces creadas quedaba de la siguiente manera.

²⁴ Intervención de la Sra. Antonia Urrejola, Secretaria Ejecutiva del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, “II Seminario Nacional Áreas de Desarrollo Indígena: Experiencias y Perspectivas para el Desarrollo Indígena”, Concepción 17 y 18 de agosto de 2000.

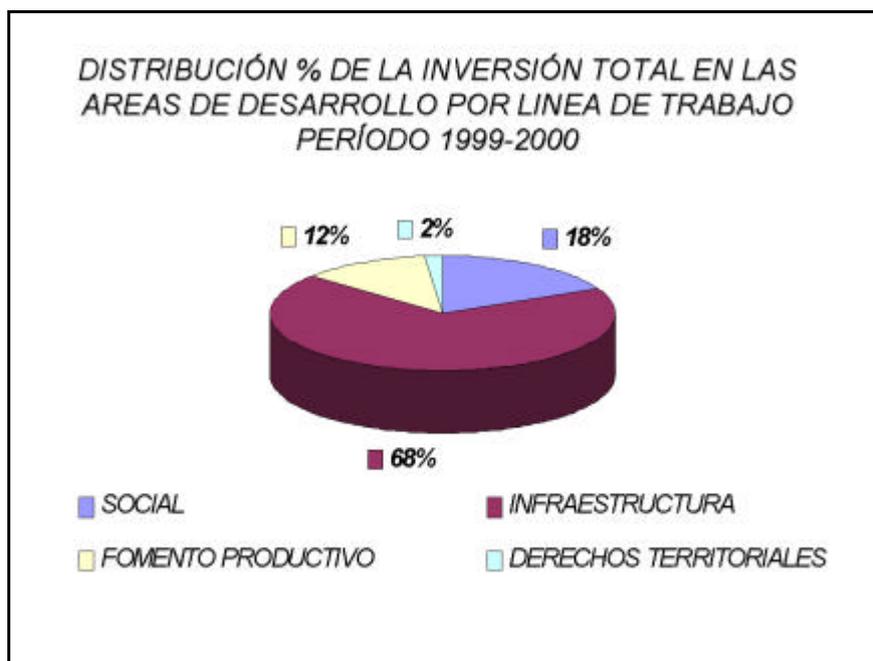
²⁵ Intervención del Sr. Marcelo Ramírez Valenzuela, Jefe División de Planificación Regional, MIDEPLAN, *Las Inversiones Públicas en las ADI: Planes de inversión y resultados*. “II Seminario Nacional Áreas de Desarrollo Indígena: Experiencias y Perspectivas para el Desarrollo Indígena”, Concepción 17 y 18 de agosto de 2000.



Fuente: Ramírez (2000), *Las Inversiones Públicas en las ADI: Planes de inversión y resultados*.



Fuente: Ramírez (2000), *Las Inversiones Públicas en las ADI: Planes de inversión y resultados*.



Fuente: Ramírez (2000), *Las Inversiones Públicas en las ADI: Planes de inversión y resultados*.

Para la administración de la inversión y la planificación se en las ADI se crea la figura de los Consejos Directivos de las ADI cuyo objetivo es orientar y hacer el seguimiento al Plan de Inversiones del Área de Desarrollo Indígena en Jiwasa Oraje, Atacama La Grande, Alto del Loa, Alto Bío Bío y Lleu-Lleu se trabaja con el Decreto Supremo No. 12 del 28 de enero de 1998 que establece que el Consejo Directivo estará constituido por: el Intendente de la Región, el Gobernador de la Provincia, la SEREMÍAS de SERPLAC, Agricultura, Salud, Vivienda, Educación, Obras Públicas, Bienes Nacionales y CONADI.²⁶

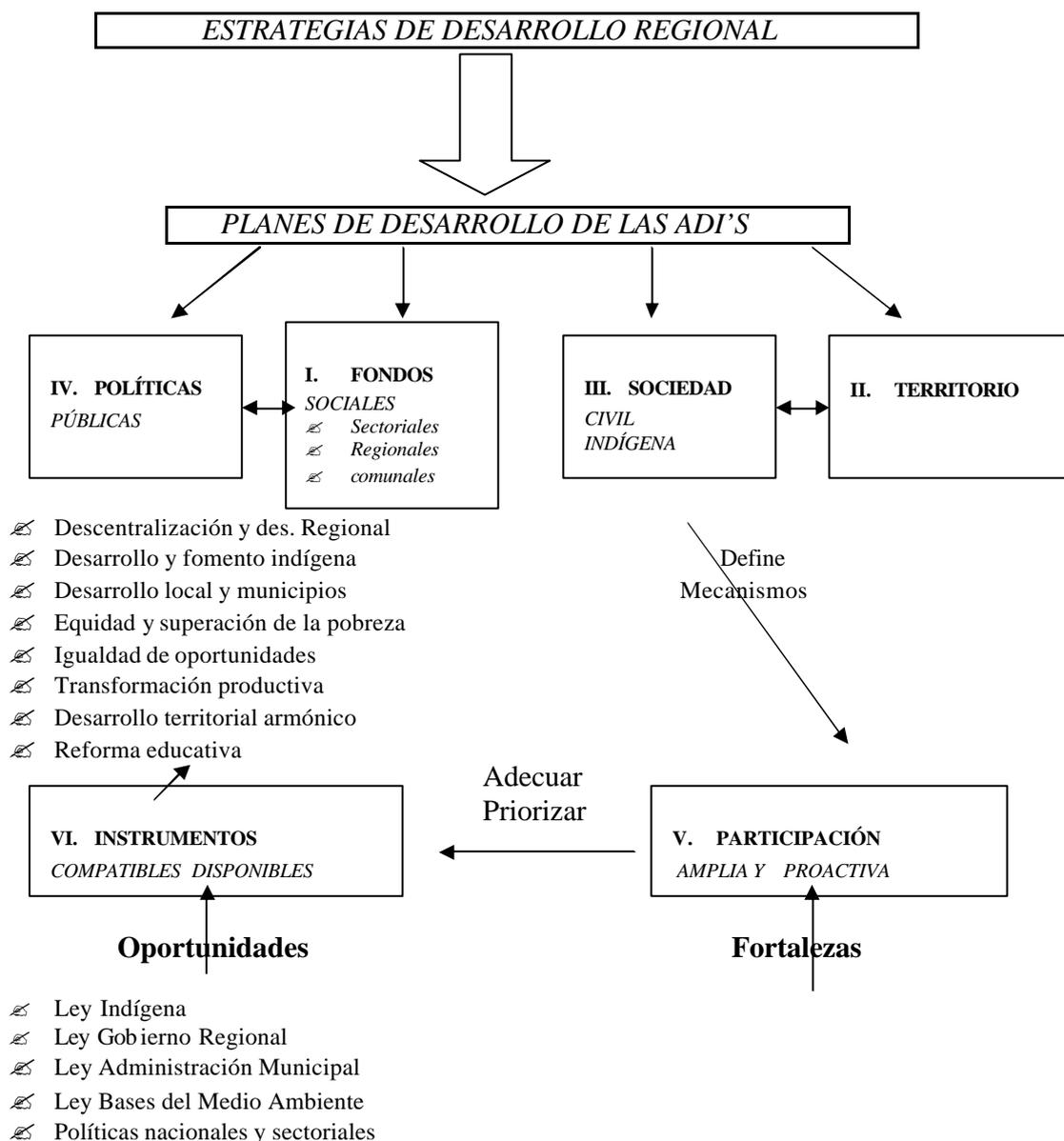
El papel de la CONADI en las ADI

Desde su creación la CONADI ha estado involucrada en la gestión de las ADI, sin embargo el argumento de la institución es que no tiene los medios técnicos y financieros para abordar dicha tarea, de ahí que las expectativas de la CONADI estuvieran centradas en la posibilidad de operar las ADI por la vía del Proyecto Orígenes. Para ello la CONADI creó en algún momento la figura de “gerentes de la ADI”, quienes se encargarían de administrar el área. De esta manera se asumía por parte de la CONADI que el papel principal en la gestión del ADI lo tendría la institución en coordinación con los servicios públicos respectivos. Es claro que la situación de escasa validación política de CONADI y su falta de presupuesto para asumir esta tarea le han jugado en contra. Pese a ello ha existido el interés por abordar el tema tal como se vio en los seminarios de Concepción como también se ha hecho a nivel de la planificación como se puede apreciar en el esquema siguiente elaborado por Nora Barrientos quien vincula las ADI a los procesos de desarrollo y

²⁶ CONADI (2005), *Resumen Ejecutivo Áreas de Desarrollo Indígena*, MIDEPLAN, CONADI, Unidad de Planificación, Estudios y Control de Gestión, documento impreso.

planificación regional. Se puede decir que el esquema de Barrientos recoge en parte la discusión de los seminarios de Concepción e incorpora nuevas dimensiones y prioridades.

Desarrollo regional y Áreas de Desarrollo Indígena (ADI):²⁷



No obstante, desde la aparición de las ADI en la Ley Indígena, pasando por su creación a partir de 1997 y de su implementación, principalmente desde 1999, los diversos actores

²⁷ Áreas de Desarrollo Indígena en el marco de la planificación estratégica, Nora Barrientos Cárdenas, Jefa U. Estudios y Planificación, Dirección Nacional de CONADI.

involucrados han concordado en que el ente responsable de administrar y coordinar las actividades del ADI es la CONADI. Se señala que el mandato de la Ley es un mandato a la CONADI y no a otros organismos del Estado. Esto plantea una primera dificultad que estará presente, como veremos en la mayor parte de las ADI, la idea de que existe un responsable de la gestión de las ADI. La CONADI no elude esta responsabilidad pero argumenta que a partir de una definición política se ha trasladado esta responsabilidad primero a Secretaría de Coordinación de la Política Indígena dependiente de la Subsecretaría de MIDEPLAN. Esta última institución fue de hecho quien llevó a cabo las Líneas de Base de las ADI para luego trasladar la responsabilidad de implementar modelos de gestión al Programa Orígenes, a partir de ese momento la CONADI pasó a tener una función complementaria a ello se suma la falta de recursos para ejercer alguna función en las ADI.

“hay una discriminación disfrazada, tanto el tema de que indígenas ocupen cargos de la CONADI, y por eso funciona mal la CONADI, pero también de abordar el tema indígena, porque cuando yo responsabilizo al otro y no asumo mis responsabilidades, porque la ley indígena es un mandato para todos, o sea, no es sólo para la CONADI, y el tema del ADI era un mandato para los servicios, para la focalización del Estado, no era para la focalización de los esfuerzos que pudiera hacer la CONADI”²⁸

De esta manera este argumento, recurrente en la mayor parte de los servicios públicos, encubriría las dificultades existentes para que las diversas instituciones del Estado asuman procesos de gestión y planificación en las ADI. Al ver los procesos internos en cada una de las ADI puede matizarse esta visión, en Atacama La Grande el papel de CONADI ha sido fundamental, sin embargo persiste la idea de responsabilizar a la institución sobre el estado actual de las ADI, por lo tanto las recriminaciones a la CONADI no sería otra cosa que un mecanismo de descarga de responsabilidades que, como lo señala el funcionario de Orígenes, bordea una mirada prejuiciada sobre la institucionalidad indígena. Si bien este es un tema que en rigor escapa a los objetivos de esta evaluación es un punto a tener en cuenta pues en el terreno existe una ambigüedad en torno a quien tiene una verdadera responsabilidad institucional en la gestión de las ADI.

La participación indígena en las ADI y la demanda por territorio²⁹

Finalmente y como corolario de esta introducción al marco de las cinco ADI que incluye esta evaluación, es preciso señalar que de la larga discusión que ha convocado a diversos actores en los últimos diez años lo que ha estado más ausente es una verdadera discusión sobre la participación indígena en las ADI. En este punto si bien ha habido algunos planteamiento como los de la co-gestión, el tema de la participación indígena en las ADI ha sido débil pues no lo contempla ni la Ley Indígena ni los mecanismos posteriores establecidos para que el ADI pueda operar, tales como los Consejos de ADI, de hecho estos Consejos establecen nítidamente los organismos del Estado que deben participar pero en ningún caso se hacen cargo de los mecanismos de participación indígena. Estas es una falencia de la legislación indígena y muestra la profunda brecha que existe entre las

²⁸ Entrevista Orígenes, IX Región.

²⁹ Este apartado ha sido elaborado por José Aylwin. Ha sido adaptado del original.

demandas indígenas por mayor participación y el espíritu de la Ley que no ha considerado prioritario hacer algún planteamiento sobre ese ámbito.

Las ADI son un esquema de organización y focalización de la inversión pública y no un reconocimiento de las territorialidades indígenas, ese es el punto central para buscar una explicación sobre la inexistencia de mecanismos de participación indígena así como la de mecanismos legales que reconozcan las territorialidades y la gestión indígena sobre los recursos existentes en esos territorios.

Junto a la demanda por territorio, emerge otra demanda estrechamente relacionada, que dice relación con el derecho a un desarrollo político, económico y cultural autónomo al interior de dichos territorios. Ello no resulta casual, sino es consecuencia de la naturaleza de las demandas territoriales de los pueblos indígenas, las que además de tener componentes materiales como la tierra y los recursos naturales, tienen también componentes inmateriales de carácter político y simbólico. Tal como señala la Relatora Especial de Naciones Unidas Erica-Irene Daes en su estudio sobre el derecho a la tierra:

“Uno de los aspectos importantes de la afirmación de los derechos indígenas a la tierra es permitir que éstos controlen sus tierras, territorios y recursos mediante sus propias instituciones. Aunque se afirmen los derechos a la tierra, los territorios o los recursos, a menudo no se da a los indígenas la posibilidad de ejercer la libre determinación interna en forma de control y de adopción de decisiones en el ámbito del desarrollo, el uso de los recursos y las medidas de gestión y conservación.” (Erica-Irene Daes, 1999).³⁰

En un intento por aclarar los contenidos de la demanda de los pueblos indígenas por territorialidad, Zuñiga sostiene que esta contiene dos dimensiones:

“La primera dimensión - el espacio - se expresa en la demanda por el uso, goce y manejo de los recursos naturales. La segunda dimensión se expresa, por una parte, en el reclamo por el control sobre los procesos de orden político, económico, social y cultural gracias a los cuales se asegura la reproducción y continuidad material y cultural del grupo en cuestión, y de otra parte, en el reclamo de que tales procesos estén regidos y se lleven a cabo según la normatividad propia de los pueblos indígenas” (Zuñiga, 1998).³¹

La nueva orientación de las demandas mapuche se manifiesta ya en las resoluciones del Congreso Nacional del Pueblo Mapuche celebrado en 1997 con participación de las organizaciones territoriales emergentes. Dicho Congreso incorporó el concepto de territorialidad indígena hasta entonces ausente, exigiendo su reconocimiento y protección. En materia de desarrollo, propone que las ADI se constituyan en espacios de autogestión y de participación indígena, y de protección del territorio frente a proyectos que perjudican el medio ambiente. El mismo Congreso propuso la autonomía como "eje de articulación del nuevo diálogo que impulsa el pueblo mapuche en su relación con el Estado y la sociedad chilena..."³²

³⁰ Daes, Erica-Irene, *Protección del patrimonio de los pueblos indígenas. Informe Final* (UN Doc E/CN.4/Sub.2/1995/26).

³¹ Zuñiga, Gerardo, "Los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina" en *Nueva Sociedad*, No 153, enero-febrero 1998, p. 141-155.

³² Congreso Nacional del Pueblo Mapuche, *Conclusiones*, Temuco, Chile, Noviembre de 1997, disponible en internet (www.xs4all.nl/~rehue).

En una perspectiva similar el Consejo de Todas las Tierras exige del estado “...el derecho a la restitución de tierras y territorios, uso y aprovechamiento de los recursos naturales del suelo y subsuelo...”, derecho que deben quedar incluido en una reforma a la Constitución. Reconociendo los distintos componentes de la demanda territorial, fundamenta el derecho al territorio y los recursos del suelo y subsuelo en dos principios: “uno de orden cultural y el otro desde un principio que sustenta las actividades inherentes a los Pueblos Indígenas en el marco del desarrollo e implementación de su estrategia, en un proceso gradual de la autodeterminación.”³³

En la misma línea, la organización Identidad Mapuche Lafkenche de Arauco en su propuesta de 1999 propone, en base a los conceptos de "Pueblo, Nación originaria, control territorial, desarrollo endógeno, autonomía y libre-determinación", la creación de los "Espacios Territoriales de Patrimonio Lafkenche." Estos últimos son entendidos como áreas de "protección y conservación de los espacios naturales y culturales" que las comunidades aún poseen en las distintas comunas de la provincia, e incluyen tanto las tierras, como "sus recursos suelo y subsuelo y espacios naturales, de la misma manera que los espacios ribereños y costa que poseemos..." La misma entidad propone que estos espacios sean administrados por una Asamblea Territorial, la que estará integrada por un conjunto de consejeros territoriales y presidida por un Coordinador Territorial electo por sufragio universal por todas las comunidades de la provincia. Finalmente propone el reconocimiento de dicha institucionalidad, y de su Coordinador, como autoridad política con derecho a voz y voto en las instancias de participación en el poder comunal, provincial, regional y nacional.³⁴

La Asociación Ñankuqueo de Lumaco, finalmente, ha desarrollado no tan solo una demanda, sino también una práctica de fortalecimiento territorial que incluye dimensiones económicas, políticas y culturales. La importancia del territorio no solo como espacio físico sino también como espacio político es resaltada por Alfonso Reiman, su presidente, al señalar:

“Si decimos que somos un Pueblo o Nación, pienso que todo pueblo debe conservar su territorio, y hoy lo que tenemos son porciones de tierra, pero no control de un espacio territorial.” (Reiman, 1999).

La dimensión económica del territorio, así como la necesidad de que los mapuche logren una autonomía en este plano en sus respectivos territorios es uno de los énfasis de Ñankuqueo³⁵.

Esta evolución del movimiento y la demanda mapuche en el último decenio explica el distanciamiento que hoy existe entre las organizaciones mapuche emergentes y el estado y sus instituciones para el mundo indígena, tales como CONADI y las ADI. En el primer caso se trata de una institucionalidad de naturaleza mixta o bipartita - con representación de gobierno y de indígenas - que parecía tener cierta lógica al momento del debate de la ley

³³ Consejo de Todas las Tierras (Aukiñ Wallmapu Ngulam), "Los Derechos de los Pueblos Indígenas, Un Desafío para la Democracia" en Cámara de Diputados, 1999.

³⁴ Identidad Mapuche Lafkenche de Arauco, 1999.

³⁵ Al respecto Reiman señala: “Hoy no basta con llegar con un discurso bonito...sino que se tienen que hacer cosas concretas. A mi juicio eso significa autonomía. Basta de seguir mendigando. Si nos relacionamos con otros pueblos, nos vamos a vincular en términos comerciales y diplomáticos...” (Reiman, 1999).

indígena, pero que no se compatibiliza con las demandas autonómicas hoy dominantes al interior del movimiento mapuche.

En el caso de las ADI, la contradicción es aún más fuerte, dado a que de acuerdo al marco normativo que les da vida estas son instituciones de focalización de la acción del estado en los territorios indígenas, en que la participación indígena queda siempre al arbitrio del estado, y en que los pueblos indígenas no tienen el control de lo que acontece en su interior.

Ello lleva a las organizaciones indígenas a tener una perspectiva escéptica de las ADI, y a participar en ellas más bien con una disposición pragmática en espera de la obtención de recursos públicos para afrontar sus necesidades económicas y sociales más relevantes. Posiblemente este pragmatismo está presente en las organizaciones en su relación con Origen, luego de su aparición en apoyo al desarrollo indígena y en fortalecimiento de las ADI.

Distancia entre la experiencia de las ADI y los lineamientos del derecho internacional y comparado sobre la materia.

Por otro lado, las ADI, tal como son consideradas en la ley y han sido concebidas por el estado chileno en su implementación práctica en los últimos años, difieren de manera sustancial con los lineamientos que en materia de territorialidad y desarrollo indígena han ido siendo definidas y acogidos por el derecho internacional y comparado relativo a pueblos indígenas. Se trata de lineamientos que los pueblos indígenas en Chile bien conocen, y por lo mismo, explican también su crítica y escepticismo frente al actuar de las ADI y el programa Orígenes hacia ellos.

En efecto, el Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989) ratificado por once estados en América Latina, reconoce a los pueblos indígenas importantes derechos políticos, económicos, sociales, culturales, y territoriales. En el ámbito político reconoce a los pueblos indígenas un conjunto de derechos de participación en la definición de sus propios asuntos,³⁶ y de autogestión del desarrollo.³⁷

El mismo Convenio reconoce a estos pueblos, junto a los derechos de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (art. 14.1), el concepto de territorialidad indígena, al señalar que los territorios indígenas cubren la totalidad del hábitat de las regiones que estos pueblos "ocupan o utilizan de alguna manera" (art. 13.2). El mismo Convenio reconoce dentro de estas tierras y territorios indígenas, derechos de estos pueblos sobre los recursos naturales, incluyendo su participación en "la utilización, administración y

³⁶ Dispone que los gobiernos deberán "consultar a los pueblos interesados... cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente" (art. 6.1 a), y "establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente... a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan" (art. 6.1 b).

³⁷ Establece que los pueblos indígenas tendrán "el derecho de decidir sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo..., y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural" (art.7.1).

conservación de dichos recursos" (art. 15.1)³⁸, así como el derecho a no ser trasladados de ellos sin su consentimiento. (art.16.1).

Lo mismo cabe señalar respecto a los proyectos de declaración de derechos indígenas hoy en elaboración por la ONU y la OEA, los que son profundizan en el reconocimiento y protección de los derechos políticos de los indígenas al establecer que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación (Art. 3. PDONU y art. XX 1 PDOEA)³⁹. Dichos proyectos reconocen como forma concreta de ejercer la libre determinación, el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o al autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales (art. 31 PDONU y art. XX 1 PDOEA).⁴⁰ Ellos además de reconocer a los indígenas derechos sobre sus tierras, territorios, así como sobre los recursos naturales que en ellos se encuentran, en términos un poco más avanzados que el Convenio 169 de la OIT.

Cabe señalar que este Convenio, y aun los proyectos de declaración de derechos, si bien no forman parte del ordenamiento jurídico en Chile, tienen, a la luz de la interpretación evolutiva de los derechos humanos que ha hecho la jurisprudencia de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el carácter de vinculantes para los estados de la región. Así el 2001 al resolver el caso *Awás Tingni* antes referido, la Corte aplicó lo que denominó un método de interpretación "evolutivo" que toma en cuenta los desarrollos contemporáneos del derecho de propiedad en relación con los pueblos indígenas y la tierra (Párr. 146-149).⁴¹ En un razonamiento similar, la Comisión consideró en su informe sobre el caso *Mary y Carrie Dann c. Estados Unidos* (2002) las disposiciones del Proyecto de Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas y otras fuentes del derecho internacional como "principios legales generales internacionales" actualmente vigentes dentro y fuera del sistema interamericano.⁴²

³⁸ En relación con los minerales o recursos del subsuelo, dispone que en caso que la propiedad de tales recursos pertenezca al Estado, los gobiernos deberán "...establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en que medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras." Agrega que los mismos pueblos "...deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades." (art. 15.2).

³⁹ Texto Proyecto ONU de 1994. Texto Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de Pueblos Indígenas (17 junio 2003).

⁴⁰ Entre las materias sobre las cuales los pueblos indígenas pueden ejercer estos derechos, dichos proyectos identifican la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de las tierras y recursos, el medio ambiente, el acceso a las personas que no son miembros a su territorio, y los medios de financiar estas funciones autónomas.

⁴¹ En base a esta metodología, en su voto razonado en el caso *Awás Tingni* el Juez García Ramírez hizo referencia a las disposiciones del Convenio 169 de la OIT, aún cuando Nicaragua no era parte de dicho Convenio.

⁴² En su Informe en el Caso *Dann* la Comisión señaló: "al considerar las denuncias de violaciones de la Declaración Americana, es necesario que la Comisión considere dichas denuncias en el contexto de la evolución de las normas y principios del derecho en materia de derechos humanos en las Américas y en la comunidad internacional en el sentido más amplio, reflejada en los tratados, las costumbres y otras fuentes del derecho internacional. De acuerdo con este criterio, para determinar en torno a las reivindicaciones que tiene ante sí, la Comisión considera que este cuerpo más amplio del derecho internacional incluye la evolución de las normas y principios que rigen los derechos humanos de los pueblos indígenas....estas normas y principios abarcan distintos aspectos de derechos humanos relacionados con la propiedad, el uso y la ocupación por comunidades indígenas de sus tierras tradicionales." (pár. 124).

En el plano del derecho comparado, los derechos indígenas al territorio han sido reconocidos en Bolivia, Colombia, Panamá, y Nicaragua:

Colombia, México y Nicaragua, además, reconocen en sus constituciones el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía, estableciendo diversos mecanismos para su ejercicio. En el caso de Colombia, la constitución (1991) considera a los territorios indígenas como una de las entidades territoriales del Estado. Tales entidades son autónomas para la gestión de sus intereses, los que incluyen el gobierno por autoridades propias y la administración de recursos y el establecimiento de tributos. Los territorios indígenas, cuya conformación queda entregada a la ley, serán gobernados por consejos formados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades de acuerdo a la Constitución de ese país. En el caso de México, la constitución (2001) reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía para decidir sus formas internas de organización, aplicar sus sistemas normativos propios, dejando, en lo central, la determinación de las características de tales derechos a las entidades federativas. En el caso de Nicaragua la ley estableció en 1987 dos comunidades autónomas en la Costa Atlántica, reconociendo en ellas el derecho de los indígenas a autogobernarse a través de consejos regionales electos democráticamente.

Todo ello lleva a la necesidad de reorientar y rediseñar las ADI como espacios para el desarrollo autónomo o autogestionario indígena, o al menos como espacios de cogestión de la política de desarrollo en sus espacios territoriales. Asimismo, se debería reorientar la acción del Programa Orígenes para dar mayor acogida a la demanda de los pueblos indígenas en las ADI y en el Programa Origen tomando en cuenta los lineamientos del derecho internacional y comparado antes señalados, reconociendo en ellas un protagonismo bastante mayor de los pueblos indígenas hasta ahora han tenido.

ÁREA DE DESARROLLO INDÍGENA JIWASA ORAJE (I REGIÓN)⁴³

1. Antecedentes generales del ADI⁴⁴

1.1. Aspectos jurídicos

El Área de Desarrollo Indígena Jiwasa Orajé se crea a partir de lo dispuesto en la Ley orgánica 18.989 del Ministerio de Planificación y Cooperación en los artículos 1° y 32° de la Constitución Política de la República de Chile, en el artículo 26° de la ley N° 19.253; en la Resolución N° 520 de 1996, de la Contraloría General de la República y los Acuerdos N°s 25-2000 y 07-01-2001 del Consejo Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Estas regulaciones establecen que el ADI Jiwasa Orajé, se ubica en la Provincia de Iquique, I región de Tarapacá, territorio habitado por comunidades indígenas de las etnias Aymara y Quechua. Esto último se constata por sitios arqueológicos y documentos que testimonian la antigua data del poblamiento indígena. En concreto, es el Decreto Supremo N° 68 de fecha 8 de Marzo de 2001 el que crea el espacio territorial denominado Jiwasa Orajé.

Con relación al proceso de constitución del ADI, se pueden identificar tres grandes fases (CONADI, 2004):

1ª Etapa, 1998: En esta etapa se generaron los estudios tendientes a evaluar la viabilidad y factibilidad de la declaración de Áreas de Desarrollo indígena en la Provincia de Iquique.

2ª Etapa, 1999: En esta etapa se realizaron estudios tendientes a proporcionar información mediante el diseño de proyectos de Preinversión a implementarse en la futura ADI de la Provincia de Iquique.

⁴³ El presente informe fue elaborado en base al trabajo de campo realizado en dos grandes etapas: la primera, se realizó el día 31 de agosto de 2005 y consistió en un taller de trabajo al cual asistieron dirigentes indígenas, funcionarios del Programa Orígenes a nivel regional (UEZ), co ejecutores del Programa y representantes de la CONADI y SERPLAC. Este taller se realizó en la ciudad de Iquique y tuvo la duración de 1 día. Las investigadoras a cargo de esta actividad fueron Claudia Serrano y Consuelo Valderrama.

La segunda etapa del trabajo de campo fue desarrollada entre los días 26 y 29 de septiembre del año 2005. Esta constó de entrevistas a autoridades políticas (gobernadora de la Provincia de Iquique y Alcalde de Camiña), líder indígena (ex presidenta del CNA) y un representante del sector académico. Además se realizaron focus groups con: los co ejecutores del programa, los funcionarios de la UEZ, líderes indígenas y con miembros de una comunidad. Esta segunda etapa fue llevada a cabo íntegramente por Gonzalo Tassara con la ayuda en temas de coordinación de Nelson Pasten.

El trabajo anteriormente mencionado no habría sido posible sin la cooperación de todos/as los/as funcionarios/as de la UEZ de la I región, los que prestaron las instalaciones de Orígenes y estuvieron siempre a disposición de los requerimientos de los consultores. Especial es el agradecimiento al encargado de la Unidad de Evaluación y Seguimiento de la UEZ, José Moruna, el que cooperó activamente en la organización y coordinación del taller, las entrevistas y los focus groups. Además de ser sumamente acogedor con los investigadores de Asesorías para el Desarrollo.

⁴⁴ En general, los antecedentes que aquí se exponen derivan de la caracterización que hace el Plan Director del ADI 2004-2006, documento elaborado por CONADI el año 2004.

3ª Etapa: 2000: En esta última fase se definieron los límites geopolíticos que el ADI debería tener para ser declarada como tal por el Gobierno de la Concertación.

En términos de las funciones del ADI Jiwasa Oraje, según su *Plan Director 2004-2006* estas son:

- Respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades.
- Proteger las tierras indígenas.
- Velar por la adecuada explotación de estas tierras.
- Velar por el equilibrio ecológico.
- Propender a la ampliación de las tierras indígenas.

2. Antecedentes geográficos y sociodemográficos

Ubicación Geográfica

El Área de Desarrollo Indígena Jiwasa Oraje integra partes del territorio de las comunas de Camiña, Pozo Almonte, Pica, Huara y Colchane, todo esto en la Provincia de Iquique correspondiente a la I Región de Tarapacá, comprendida entre los siguientes límites:

- Norte: desde la quebrada de Suca o Nama, en la cota 1.266 MSNM, por la Sierra de Uscana, hasta la frontera con Bolivia.
- Este: Límite con la frontera Boliviana.
- Sur: Carcañal Diablo Marca, por las quebradas de Sotcaya, de Cuevitas y de Noasa.
- Oeste: El trazado cruza por la oficina Mapocho, cota 1.130 y Río Seco.

Características geográficas

La geografía en que se asientan las comunidades indígenas es de carácter agreste, aparentemente estéril y de escasos recursos, su superficie abarca cerca de 25.0000 km².

La homogeneidad ecológica está dada para esta área por la presencia de pisos ecológicos que, históricamente, las comunidades Aymara y Quechua han utilizado para sus labores de producción e intercambio. Las zonas en su mayoría presentan un piso altiplánico y precordillerano que adicionalmente responde a un sistema de cuencas hidrográficas asociadas.

Antecedentes Sociodemográficos

Según información contenida en el *Plan Director 2004-2006* del ADI “Jiwasa Oraje” esta zona presenta una alta tasa de población indígena residente, la cual asciende hasta las 8.130 personas radicadas en comunidades de las ecozonas del ADI. Al menos un 90% de la población residente, en el año calendario, se desplaza entre las distintas ecozonas y espacios urbanos con el fin de desarrollar actividades económicas.

En términos sociales, los integrantes de dichas comunidades viven en condiciones de pobreza, lo cual se ve reflejado en bajos ingresos, deficiencias en materia de servicios básicos (agua potable y alcantarillado), salud, alimentación, administración de justicia, vivienda, infraestructura vial y comunitaria, obras de regadío y tecnología agrícola.

Para hacernos una idea de la realidad social de esta Área se pueden observar los resultados de la encuesta CASEN 2000 para las variables pobreza e indigencia de familias, tal como se expresa en el siguiente cuadro que desglosa según las comunas consideradas:

Cuadro n° 8: Indigencia y pobreza según comunas ADI Jiwasa Oraje (%)

Comuna	% de indigentes	% de Pobres no indigentes
Pozo Almonte	5,47	24,71
Pica	5,34	25,73
Huara	4,53	9,69
Camíña	7,63	34,33
Colchane	10,37	34,57

Fuente: Plan Director ADI Jiwasa Oraje 2004-2006.

Características Culturales

El pueblo Aymara se ha dedicado ancestralmente a las actividades de pastoreo y agricultura. En general, como pueblo viven traspasando las fronteras de las naciones, desde las orillas del lago Titicaca y la cordillera de los Andes, hasta el noreste argentino.

Entre los diferentes pisos ecológicos poseen una economía complementaria, ya que las comunidades precordilleranas aportan con verduras, frutas y semillas gracias al eficaz uso del suelo, mediante las terrazas, mientras que las altiplánicas lo hacen con animales. Estas formas de intercambio están fundadas en el principio de la reciprocidad del que este pueblo es cultor.

Con respecto a la ubicación de este pueblo, este habita principalmente en la Región de Tarapacá y, en una menor proporción, en la Región de Atacama. La primera zona abarca la franja precordillerana y altiplánica, desde la frontera con Perú y Bolivia hasta las localidades de Ayquina y Toconce. Por el este limita con Bolivia, y por el oeste sigue una línea que va desde Visviri a Ayquina, pasando por Putre, Livilcar, Mamiña, Pica y Lequena. La segunda zona abarca un pequeño territorio dentro del actual territorio atacameño. Se prolonga, de norte a sur, desde las afueras de Caspana hasta Talabre. A través de este territorio se ha generado una amplia y compleja difusión y expansión cultural⁴⁵.

Con respecto a su lengua, *“el Aymara es una lengua indoamericana, que se habla en la zona andina que rodea al lago Titicaca y en algunos puntos de la zona andina de Chile y Argentina. Esta es perteneciente a la familia Jaqi, que es el grupo andino más numeroso después del quechua. Existen teorías que vinculan las lenguas jaqi con las quechua, por lo que éstas serían variaciones de una lengua pasada común: el Quechumara. Las lenguas de*

⁴⁵ www.serindigena.cl

la familia jaqi, actualmente son tres: a) Kawki: unos doscientos ancianos lo hablan en Lima, Perú (Yauyos). b) Jaqaru: hablado por cerca de dos mil habitantes, también en Yauyos (Lima, Perú). c) Aymara: tres millones de personas lo hablan, desde los alrededores del lago Titicaca (Bolivia-Perú), hasta algunos puntos de la zona andina de Chile y Argentina” (www.serindigena.cl).

Evolución de la población y actividad económica

Si queremos entender los procesos de evolución de la población indígena de los Andes se debe considerar que la dinámica de estos grupos étnicos ha estado afectada por los procesos de modernización de los que hemos sido testigos en la región. En el norte de Tarapacá la evolución de la población indígena y su movilidad han sido fuertes, especialmente desde mediados del Siglo XX.

Las economías de las unidades familiares indígenas comienzan a mostrar un rasgo distintivo, centrándose además de en sus actividades tradicionales (ganadería y agricultura, principalmente de subsistencia) en las relaciones mercantiles y participando activamente en el mercado regional. Esto implicó para Aymaras y Quechuas que se ampliara su espacio de movimiento tradicional, lo cual se ha reflejado por un manejo vertical de los pisos ecológicos conjugando el contexto altiplánico con valles y pampa. Desde la misma época reseñada las comunidades indígenas comienzan a integrar al espacio urbano como un nuevo piso ecológico para el desarrollo de sus actividades económico/mercantiles (CONADI, 2004).

Las principales causas de este proceso de migración han sido la sequía, el conflicto religioso, los problemas educacionales, la presión social y la búsqueda de nuevas fuentes laborales. Durante las últimas décadas se puede sumar un creciente proceso de aculturación, el que ha incrementado la movilidad de sus habitantes.

Este nuevo panorama no solo acarrió consigo una importante migración y aumento del número de indígenas en las ciudades, sino que también significó el cambio de sentido de la comunidad en tanto institución social, ya que su recomposición conllevó un reordenamiento de las relaciones al interior de las comunidades. Esto generó nuevos sentidos en la comunidad, formándose de alguna manera comunidades que son translocales. Una de las principales consecuencias de la formación de estas neocomunidades es que sus actividades económicas ya no se desarrollan solo en el ámbito rural, sino también en el espacio urbano. Lo anterior no solo ha generado el que la población Aymara se encuentre más dispersa en el territorio de la región, sino sobretodo una participación más diversificada en la división del trabajo regional. Así, si bien se observa un perfil de inserción económica y social coherente con su pasado agrario, las posibilidades económicas continúan abriéndose progresivamente (CONADI, 2004).

3. Caracterización de prácticas de gestión y efectos de Orígenes

3.1. Estructura organizativa formal del ADI

Existe una estructura organizativa formal en Jiwasa Oraje. Está básicamente compuesta por un Consejo Directivo y estructuras de representación indígena llamadas Comités Territoriales. Más allá de su existencia estas instancias no ha sido una estructura ejecutiva ni resolutive. En la opinión de la mayor parte de los actores considerados no ha funcionado.

El mismo año de su creación, con fecha 12 de Septiembre de 2001, se promulga la resolución exenta N° 852 que constituye el Consejo Directivo del ADI Jiwasa Oraje, estructura que encabeza el ADI. Según el Plan Director del ADI Jiwasa Oraje 2004-2006 dicho consejo es: *“la institución máxima dentro del modelo de gestión, donde se resuelven los temas más relevantes y prioritarios para el Área de Desarrollo Indígena, a saber, temáticas relacionadas a focalización de la inversión, prioridad de los proyectos a ser presentados ante la autoridad regional, y todos aquellos temas que afecten -positiva o negativamente- el desarrollo de las comunidades que existen en el Área de Desarrollo Jiwasa Oraje”*.

Cuadro n° 9: Estructura organizativa ADI Jiwasa Oraje

Órgano	Función	Integrantes
Consejo Directivo	Institución máxima del modelo, donde se resuelven los temas más relevantes y prioritarios para el ADI, tales como temas referidos a focalización de la inversión, prioridad de los proyectos a ser presentados ante la autoridad regional, y todos aquellos temas que afecten -positiva o negativamente- el desarrollo de las comunidades indígenas del ADI.	Confluyen tres tipos de representación sociopolítica: - Estado: Gobierno Regional de Tarapacá, Gobernación provincial de Iquique, SERPLAC, Municipios Rurales*, Consejo Regional - Sector Privado : Cámara de Turismo y Comercio, Cámara de la Industria, Sector Minero - Organizaciones Indígenas del ADI: 10 dirigentes territoriales, presidente del Consejo Nacional Aymara.
Consejo Territorial	Instancia supraorganizacional de representación y participación indígena. También constituido como Asociación de los Comités territoriales del ADI Jiwasa Oraje.	10 dirigentes ADI, uno por ecozona.
Comités Territoriales	Instancias de participación democrática indígena donde se discuten internamente en cada Ecozona ADI los temas de interés para cada sector. En consecuencia existen 10 comités, uno por ecozona, y son el soporte social de base sobre el que se sustenta del Modelo de Gestión ADI. En estas instancias las bases eligen a sus representantes territoriales, los que a su vez conforman el Consejo Territorial.	Directivas indígenas de las comunidades y asociaciones pertenecientes a cada ecozona. Son 10 Comités: Isluga, Cariquima, Mamiña, Parca, Pica, Matilla, Tarapacá Alto, Tarapacá Bajo, Camiña Alto, Camiña Bajo.

* Desde antes de la Ley Indígena, se utiliza el términos *municipios rurales*, concepto bajo el cual se favorece la inversión pública sectorial y FNDR, lo que sigue ocurriendo hasta ahora.

El encargado de presidir el Consejo Directivo es el Intendente regional y en él confluyen tres tipos de representación sociopolítica: El Estado (representado por el Gobierno Regional de Tarapacá, la Gobernación Provincial de Iquique, SERPLAC, los Municipios Rurales, el Consejo Regional), el Sector Privado (Cámara de Turismo y Comercio, Cámara de la Industria y Sector Minero), y las Organizaciones Indígenas existentes en el territorio ADI, representados por 10 Dirigentes Territoriales más el Presidente del Consejo Nacional Aymara.

En virtud de lo anterior existen 10 Comités Territoriales, los cuales poseen cada uno un dirigente electo democráticamente por los presidentes de asociaciones y comunidades de la ecozonas. La constitución de estos Comités se da en base a la idea de que las ecozonas poseerían características propias y distintivas en términos ecológicos, culturales y de las necesidades y demandas de las comunidades que las integran. La determinación de las ecozonas se hizo por medio de un estudio realizado por la fundación OCAC, en el año 1999, en el que se identificaron dos cuencas en cada una de las cinco comunas que componen el ADI. En cada una de estas cuencas se estableció una ecozona, la cual posee un sustrato común sociocultural y también ecológico, de acuerdo a lo que este estudio arrojó.

La instancia del Consejo Territorial es la que aglutina a los 10 representantes de cada uno de los comités territoriales, estableciéndose como una instancia supraorganizacional de representación.

Además de estas instancias formales puede resultar interesante observar un cuadro de actores involucrados realizado por los asistentes al taller realizado en la primera etapa del terreno de este estudio. Este cuadro puede dar una mirada general, explicitando los actores que participan, que hacen o han hecho en el operar del ADI y que se puede esperar que hagan a futuro en el marco de la estructura antes reseñada.

Cuadro n° 10

Actores y funciones del ADI Jiwasa Oraje

Actores	Qué hacen	Qué se espera que hagan
Gerente ADI	Nada, porque no tiene capacidad de gestión	Nada, porque se perdió la confianza en él.
Intendente regional	Preside el Consejo Directivo	Que realmente presida el Consejo
Subdirector CONADI	Secretario Ejecutivo del Consejo Directivo ADI	Que asesore, facilite y promueva la Política Indígena al interior del Consejo
Gobernador Provincial de Iquique	Subroga la presidencia del Consejo Directivo del ADI	Que coordine la acción provincial de los servicios públicos
CONADI	Apoyo a proyectos de inversión en ADI	Inversiones coordinadas con representación indígena
Secretaría ejecutiva de CONADI	Convoca a reuniones de coordinación	Reuniones periódicas y ejecutar acuerdos
Servicios Públicos (salud, educación, etc.)	Se rigen por instrucciones ministeriales, según sus planes de inversión anuales	Flexibilizar los instrumentos públicos según la realidad local

	No hacen nada porque no existe coordinación entre ellos	Que se acaten los objetivos del ADI, ya que constituyen un instrumento importante del Estado para trabajar con indígenas
Representación indígena	Debe representar a las bases	Mayor compromiso con sus bases
	Hacen poco porque hay actores que no quieren que cumplan su rol	Que se re-encanten con la misión y los objetivos del ADI para mejorar su gestión
Autoridades locales (Municipios)	Hacen muy poco en el territorio ADI	Que el tema indígena y en especial el tema ADI esté en su agenda
	Nada, porque los intereses de los alcaldes no coinciden con los de las comunidades	Que los recursos que destinan para las comunidades se consulten y decidan con los dirigentes ADI y su comité.
Alcalde representante de Asociación de Municipios Rurales	Representa a las administraciones comunales	? Que coordine la acción municipal al interior del ADI ? Que fortalezca la capacidad de gestión de los dirigentes indígenas
Empresa Privada	Sólo excepcionalmente entregan recursos	Que anualmente entreguen un porcentaje de sus recursos para el desarrollo del ADI
	Cautelosamente esperan la propuesta de desarrollo del ADI para intervenir	Que se sumen a este modelo de gestión, de modo de que los recursos se distribuyan ordenadamente.
Representante del sector minero	Representa la opinión de las empresas mineras como actor económico de la zona	Que se involucre con el desarrollo sustentable la actividad minera en la zona
Representante del sector turismo y comercio	No se sabe	Que promueva las iniciativas actuales y potenciales que se desarrollen en la zona
Representante del sector industrial	No se sabe	No se sabe
Consejo Nacional Aymara (CNA)	Nada, porque los integrantes del Consejo se coluden con el secretario ejecutivo para que no se logre la misión del ADI	Que entiendan que la representatividad del pueblo Aymara va de la mano con su desarrollo.
Presidente del CNA	Representante político regional del pueblo aymara	? Que coordine ? Que represente al pueblo aymara ? Que ponga la temática del pueblo aymara en la agenda pública ? Que desarrolle un trabajo coordinador con los representantes ADI
Representantes de Comités Territoriales ADI		Que ordenen, sistematicen y estructuren la demanda de los sectores representados
SERPLAC	Coordinación de Inversión social rural vía FNDR en el ADI	Socialización del FNDR y de otros fondos de inversión regionales (ISAR, IRAL, Convenios de Programación, etc.)

Fuente: Elaboración propia en base a las opiniones vertidas en el taller.

La instalación del Programa Orígenes

La creación del ADI y la llegada del Programa Orígenes fueron virtualmente paralelas temporalmente en el caso de Jiwasa Oraje. A pesar de esto, a Orígenes no se le incluye en la estructura del Consejo Directivo del ADI. En el Plan Director, se menciona tangencialmente a Orígenes, estableciéndose la necesidad de coordinar la inversión de las instituciones públicas con el Programa. Orígenes comienza a trabajar directamente con las comunidades por medio de los COZ, instancias en que se deciden gran parte de los proyectos que finalmente fueron ejecutados por el Programa. Estas aclaraciones sirven para entender la estructura de lo que sigue en este informe, en la cual se comenta lo que ha ocurrido en cada una de las áreas especificadas para el ADI en general y luego lo que ha ocurrido con el Programa Orígenes en su operar dentro del ADI en particular, entendiendo que esencialmente el trabajo de ambas instancias ha sido en paralelo desde su surgimiento e instalación, no pudiendo establecerse un antes y después de Orígenes en el tema ADI.

3.2. Participación indígena y liderazgos

Existe una suerte de crisis de legitimidad y representatividad de los liderazgos indígenas en el ADI. Ligado a esto la participación y representación de las bases ha sido muy precaria en la estructura ADI.

La dirigencia Aymara esta escindida. Existen problemas entre facciones que desean tener el control del CNA en la Provincia de Iquique. Los representantes de los Comités Territoriales también están divididos en esta materia, apoyando a uno u otro grupo que dice ser el legítimo vocero del mundo Aymara.

Producto de la alta tasa de migraciones entre los pisos ecológicos y hacia los centros urbanos (Iquique fundamentalmente) se evidencia que gran parte de los dirigentes de los comités territoriales del ADI y de las propias comunidades no viven establemente en estas, ya sea pasando la mayor parte del año en la ciudad o bien moviéndose dentro de la región para realizar sus actividades económicas. Lo anterior, en opinión de la gobernadora y en lo que se pudo observar en la visita realizada a las comunidades, hace que los dirigentes estén relativamente desconectados de las realidades locales que representan, lo cual ha contribuido a generar una suerte de crisis de representatividad y legitimidad, lo cual se ha potenciado producto de las mencionadas divisiones dirigenciales respecto al tema del CNA.

En términos de la distribución sexual, la mayor parte de los dirigentes de los Comités Territoriales son hombres, sin embargo también hay mujeres entre ellos. A nivel etáreo el panorama es más heterogéneo, observándose líderes que cuentan desde alrededor de 30 años hasta más de 60 años.

En términos estructurales, si consideramos que en el Consejo Directivo no participan los presidentes de las comunidades sino de las 10 zonas ecológicas, la representación es menos directa que en el caso, por ejemplo, de Atacama la Grande, donde participan los presidentes de las 16 comunidades que la conforman, lo cual también tiende a separar las demandas y

necesidades más efectivas de las comunidades de la estructura de gestión del ADI. Esta realidad se ha visto agudizada por el precario funcionamiento que han tenido los Comités Territoriales para levantar las demandas de las comunidades que componen las ecozonas.

Desde la UEZ se grafica lo inoperante que han sido los Comités Territoriales en el hecho de que muchos integrantes de comunidades pertenecientes al ADI señalan no conocerla, ni menos saber para que sirve. Lo anterior fue corroborado en la visita realizada a la comunidad de Chapiquilta, donde sus integrantes entrevistados no habían ni siquiera escuchado hablar del ADI. En esto se han conjugado factores relacionados con la dificultad de desplazamiento al interior de las ecozonas como también con las falencias operativas de los dirigentes, que no han sido capaces de bajar la información en lo que respecta al ADI y las potencialidades que esta instancia pudiera tener para el desarrollo de las comunidades. A esto se suma su escasa capacidad para planificar en conjunto su trabajo y para ser propositivos respecto de la resolución de problemas y necesidades.

Los dirigentes mencionan su deseo de que se cumpliera lo que establece el Plan Director en materia de participación, llegando ellos a tener real injerencia en la planificación de la inversión en el territorio del ADI, esto en conjunto con todos los dirigentes de comunidades que son los que mejor conocen las necesidades y demandas locales.

Entendiendo que las ADIs por un lado son un espacio de focalización e inversión, pero que por otra parte requieren constituirse en un espacio de participación y democracia, es posible apreciar que la ausencia de liderazgo se potencia con la desconfianza bilateral existente entre funcionarios de servicios públicos no indígenas y los dirigentes indígenas. Los primeros consideran que los segundos requieren “asesores técnicos” que les ayuden a estructurar mejor sus demandas, mientras que los dirigentes consideran que a la institucionalidad le acomodan los dirigentes pasivos, y le reconoce mayor peso al CNA – que estaría cooptado por la CONADI- que a los dirigentes del ADI, los que serían “un obstáculo” para ellos.

Estas opiniones de alguna forma son extensibles a lo que ocurre con Orígenes. Para los representantes de los Comités Territoriales el Programa no fortaleció la organización ni la participación indígena en el ADI, ya que por ejemplo, para la asignación de proyectos se hacía directamente con las comunidades y no coordinadamente con los representantes de los Comités Territoriales. También señalan que las comunidades y la dirigencia deberían tener más injerencia en la elección de los promotores, priorizando para estos cargos personas idóneas profesionalmente y que conozcan la realidad en que intervendrán.

Con respecto al tema de participación, se tiene que en los hechos el Programa Orígenes define los proyectos del componente productivo y de fortalecimiento - en el área de Cultura esto ha ocurrido solo en casos excepcionales- a través de los COZ (Comités Operativos Zonales). En estos comités son invitados representantes de las comunidades involucradas y los representantes máximos de las organizaciones, para que participen en la aprobación de los proyectos, los cuales ya han sido revisados y aprobados técnicamente por los co ejecutores respectivos. Cabe mencionar que si bien los COZ tienen carácter resolutivo y son instancias participativas, en tanto se convoca a la discusión a líderes de

comunidades y a los representantes de organizaciones, muchas veces esta se ve reducida a la sola presencia de los representantes indígenas cuando la discusión se torna muy técnica.

Del total de 189 proyectos aprobados, 141 de ellos fueron presentados y aprobados por los COZ, mientras que 48 de ellos no se sometieron a esta instancia (100% de proyectos de Salud y 50% de los del área Cultura).

Por su parte, los proyectos del área Salud se aprueban a través de un comité integrado por este sector y los representantes de las comunidades; los proyectos de educación se resuelven a través de la SEREMI de Educación y los del área Cultura lo hacen a través de la CONADI. A pesar de definir sus proyectos en otras instancias las SEREMI de Salud y Educación tienen un representante en el COZ. Este hecho para la Unidad de Evaluación y Seguimiento de la UEZ es por lo menos llamativo en términos de la participación, ya que lo esperable sería que ellos también sometieran sus proyectos a esta instancia, ya que con ello se podría llevar un registro mucho más acabado del total de proyectos de cada familia y comunidad, pudiendo evaluar aciertos y desaciertos globales en la intervención, en conjunto con los propios representantes de las comunidades.

3.3. Instalación de capacidades de gestión en el ADI

No ha existido una mayor instalación de procesos y capacidades de gestión en el ADI: las estructuras de representación y participación indígena no han funcionado y no han quedado como capacidades instaladas. Por su parte, Orígenes no ha logrado propiamente instalar capacidades de gestión en el ADI, pero sí contribuyó a facilitar procesos de inversión en el territorio, vinculando más estrechamente a los sectores con las comunidades.

El Consejo se reúne de manera poco sistemática (la última vez que lo hizo fue en febrero del presente año), y no tiene un rol importante. Los dirigentes señalan que se juntan a ver “cómo se va a funcionar”, pero finalmente no pasan por allí las decisiones de inversión. Cada sector decide de acuerdo a sus planes de inversión anuales. Las críticas en este ámbito, se centran en el rol que ha cumplido la CONADI, institución que no ha sido capaz de *empoderar* al modelo de gestión centrado en el Consejo Ejecutivo que se ha definido para el caso de Jiwasa Oraje.

Tal como se había esbozado en lo referente a la participación, se observa que los Comités Territoriales no han funcionado por la alta dispersión geográfica al interior de cada una de las ecozonas, lo que ha impedido que se reúnan sistemáticamente los representantes de las comunidades con los dirigentes de sus comités territoriales, para hacer saber sus demandas ante el Consejo Directivo. La poca importancia que han tenido estos comités se ve reflejada en que en el mes de marzo del presente año se realizaron elecciones de los nuevos representantes territoriales. Está elección fue impugnada, sin embargo, hasta la actualidad no se ha tomado una decisión acerca de quienes serán los nuevos representantes territoriales, ejerciendo el cargo hasta ahora los representantes salientes. Así, ni las comunidades, ni la dirigencia, ni el propio CNA le han puesto extrema urgencia a este

tema, lo cual es plenamente atribuible a lo poco decisoria que es la instancia del consejo territorial.

Se puede ver que en esta ADI existe una fuerte demanda por recursos por parte de la población de las comunidades más que un esfuerzo por construir una identidad territorial indígena, lo que está cruzado por la ausencia de liderazgo y responsabilización por parte de las comunidades, lo que se atribuye a la entrega sistemática de subsidios que los habría “asistencializado”. Algunos dirigentes (como por ejemplo, una representante de una de las facciones en pugna por el CNA) reconocen que ha existido “*un gran paternalismo*” por parte de los servicios públicos que ha debilitado la organización indígena.

Orígenes, al no estar dentro de la estructura organizativa del Consejo ADI no ha tenido un mayor rango de acción para poder fortalecer los procesos ni instancias organizativas antes mencionadas. Tal vez por esto es que ha preferido implementar sus proyectos directamente con las comunidades, lo cual por un lado es positivo para éstas, en tanto les ha permitido postular a proyectos, contribuyendo a la mejora de sus condiciones de vida. Sin embargo, es también negativo porque tiende a debilitar la organización supra comunitaria y en algunos casos puede llevar a agudizar el asistencialismo antes mencionado.

Para los dirigentes, con el tiempo fue bajando el compromiso de la comunidad (que en un inicio existía, en su opinión) en la definición y ejecución de proyectos de Orígenes, por la poca confianza que se tiene en los profesionales y específicamente en los promotores que muchas veces no tenían la preparación necesaria en los temas técnicos implicados en los proyectos.

Adicionalmente, y en opinión de los dirigentes, ha existido un uso político del ADI por parte de los funcionarios de Orígenes. Lo anterior, lo grafican en que algunos promotores fueron elegidos concejales, luego de haberse hecho conocidos en las comunidades producto de su paso por el Programa. Dicen que esto los hace dudar de las buenas intenciones del Programa y perder la confianza en sus intervenciones.

Como contraparte, los personeros de la UEZ si bien reconocen que no se fortalecieron las instancias indígenas formales del ADI (Consejo Territorial y Comités territoriales), establecen que el trabajo que se realizó en terreno con las comunidades fue muy positivo dando la alternativa a las comunidades de decidir sus prioridades de proyectos y proporcionando ciertos conocimientos respecto al funcionamiento del estado y a las diferentes alternativas que pueden tener para mejorar sus condiciones de vida.

Otra instancia digna de mencionar son los PTD (Planes Territoriales de Desarrollo). Por medio de la elaboración de estos se intentó hacer un ordenamiento de las demandas que el Programa no pudo cumplir. Estos Planes se empiezan a implementar el año 2004. Su ejecución se hace por intermedio del Instituto Isluga de la UNAP y del Instituto Indígena de Temuco. A través de la primera institución, se logró realizar un trabajo regular el que básicamente contempló talleres con comunidades agrupadas territorialmente para acoger demandas e ideas de mejoras y además para instalar un comité local de gestión para actuar como representante indígena ante los servicios públicos. Finalmente se logra consolidar dos

de siete comités aproximadamente. Esta, a pesar de ser una experiencia incipiente, parece interesante de ser replicada, sobre todo si se logra aumentar el número de comités operativos, los cuales pueden actuar como una capacidad instalada que proporcione un piso social tanto al ADI como al operar del Programa Orígenes.

A pesar de esto, en términos de apoyar la planificación los PTD no fueron un instrumento útil, ya que vinieron a actuar en zonas donde gran parte de los proyectos ya estaban terminados. En este sentido, aquí lo destacamos por haber contribuido a la instalación incipiente de ciertas instancias como son los comités locales de gestión.

3.4. Sostenibilidad de los procesos de gestión

Los procesos antes expuestos son poco sostenibles en el tiempo y las estructuras instaladas no son los instrumentos fundamentales para planificar, coordinar y ejecutar la inversión en el ADI, promoviendo el desarrollo integral de las comunidades indígenas y de sus integrantes.

Coordinaciones solo para temas específicos, bajo compromiso de las autoridades políticas, falta de representatividad y escaso conocimiento de las realidades locales por parte de los dirigentes indígenas, son algunas de las características de un modelo de gestión que no ha tendido ni a instalar capacidades en la organización indígena ni ha promovido una relación sostenible de coordinación y planificación conjunta entre los actores estatales y con las comunidades.

Con respecto al Programa Orígenes, se puede señalar que el operar de los COZ ha sido un proceso destacable, que se ha mostrado como una instancia participativa, que ha operado con regularidad en el tiempo y por la cual ha pasado la mayor parte de los proyectos implementados por Orígenes. A pesar de esto, sería deseable una mayor capacitación técnica de los dirigentes indígenas para que pudieran aportar mayormente en la discusión a su interior.

3.5. Articulación de actores y compromiso de la institucionalidad pública

El ADI ha sido más un instrumento de focalización de la inversión pública que una herramienta de coordinación, planificación y articulación de actores en búsqueda de un desarrollo integral del mundo indígena.

El propósito de focalizar la inversión pública con participación de dirigentes y coordinación entre actores públicos en la toma de decisiones no ha funcionado por la falta de compromiso de las autoridades regionales y por la lógica sectorial con que continúan operando las políticas públicas. En opinión de algunos líderes aymaras, los servicios públicos debieran intentar dejar de ser protagonistas para comenzar el trabajo coordinado y en equipo.

Los servicios públicos insertos en el comité de gestión ADI continúan aplicando sus líneas de inversión y políticas particulares. Por ejemplo, INDAP y CONADI siguen con sus líneas de concurso de proyectos para las comunidades y personas insertas en el ADI, no existiendo una planificación de las líneas de trabajo y sin una compilación de recursos para hacer un todo como bloque de inversión pública en el ADI.

Esta falta de coordinación también se da respecto al sector privado, que también participa del Consejo Directivo, pero su rol no está claro. Respecto a él se evidencia falta de coordinación con el sector público, no implementándose acciones concretas en conjunto con criterio ADI. Algunos actores mencionan que en un inicio asistían a las reuniones del Consejo Directivo pero dejaron de hacerlo al ver que en él no se tomaban decisiones.

Los diferentes actores públicos coinciden en que la falta de compromiso de las autoridades e instituciones públicas ha sido uno de los principales obstáculos para instalar en el ADI procesos de gestión efectivos, participativos y sostenibles en el tiempo. En este marco, Orígenes “*es solo un Programa*”, como mencionaron diversos actores, y por lo mismo no tiene el peso político para impulsar la coordinación entre sectores y autoridades al interior del ADI.

Por otra parte, se tiene que en opinión de la UEZ, Orígenes no recogió la planificación del ADI, comenzando a realizar sus propias líneas e inversiones en las comunidades específicas, operando como un servicio público más, no dándose la posibilidad, ni para el ADI ni para Orígenes, de trabajar juntos ni de intervenir en las decisiones.

Otro de los temas críticos en esta materia ha sido la falta de compromiso por parte de la intendencia de la I región con el funcionamiento del ADI, lo cual ha hecho carecer a la instancia del Consejo Directivo de todo el peso político necesario para conducir un proceso exitoso y sostenible en el tiempo. El intendente era el encargado de presidir el Consejo Directivo del ADI, sin embargo en general debió ser secundado por la Gobernadora de la Provincia de Iquique en esta función. Así describe esta última como ha afectado al ADI la ausencia de la Intendencia en este proceso:

“... en nuestras funciones como gobernación tenemos muy pocas facultades delegadas de parte del intendente, por lo tanto también ahí nos vemos estancados en esta articulación... cuál es nuestra dificultad; también en nuestro rol como gobernador, es que no participamos en las decisiones del gobierno regional, así como tampoco de las decisiones de los fondos sectoriales. Y lo otro es que no han asumido los sectores su rol dentro de estas áreas (Gobernadora Iquique).”

La coordinación del Programa Orígenes en el ADI se ha dado fundamentalmente a nivel de los co ejecutores. En este ámbito, la coordinación de la inversión se califica como positiva (al menos no replicándose la inversión), aunque a juicio de la UEZ, deberían existir instancias de reflexión más amplias donde se comenten los proyectos realizados entre co ejecutores, para de esta manera sacar lecciones y ver riesgos de invertir en algunas comunidades que, a veces, no cumplen con los plazos de ejecución de los proyectos.

También han existido coordinaciones con algunos municipios pero siempre respecto a temas puntuales, sin darle una sostenibilidad a la relación. Otro nivel de coordinación

destacable es el de los co ejecutores al interior de sus servicios instalando la temática indígena. A pesar de existir esta coordinación, en algunos casos esta se ha ido diluyendo como ha ocurrido en el caso de Salud, donde a las reuniones del Comité de Coordinación Regional de Salud ha dejado de asistir la dirigencia Aymara llevando a una cierta invisibilización del tema.

Instrumentos de planificación

El ADI dispone de instrumentos que en la práctica han sido de escasa utilidad. Estos son al menos tres: el reglamento de sala, que según se indica no se utiliza; el Plan Director y el Plan Territorial de Desarrollo (PTD). Indican haber intentado utilizar instrumentos para programar plurianualmente la inversión, pero se indicó que no era posible planificar de otra manera. Además de estos, hay Pladecos, la Estrategia Regional de Desarrollo y ahora, un “Plan Terremoto”, instrumentos que en muchos casos se cruzan o superponen. Más allá de los instrumentos, al parecer la planificación con criterio ADI no ha estado presente en Jiwasa Oraje.

Para la Gobernadora de la Provincia de Iquique uno de los problemas de funcionamiento ha estado en los instrumentos. Para ella una iniciativa como el ADI no puede fundarse en buenas voluntades, sino que deben existir instrumentos de planificación efectivos y que aseguren obligatoriedad, esto último en términos de que toda la inversión sectorial en el ADI debería pasar por el visto bueno de su Consejo Ejecutivo.

3.6. Fortalecimiento de la Identidad cultural y territorial

Es difícil hablar de la existencia de “una identidad” en el ADI. Estas son múltiples y están relacionadas con los pisos ecológicos y ecozonas en que están las comunidades. En este marco, es difícil hablar de la contribución del Programa al fortalecimiento de una identidad ADI.

El caso de la identidad indígena en esta ADI es bastante particular, ya que si se toma en cuenta la dispersión geográfica, las diferencias entre los pisos ecológicos y también entre las ecozonas, y la gran cantidad de migraciones hacia los centros urbanos se hace difícil hablar de la existencia de una identidad que sea común e invariable dentro de todo el mundo Aymara. Si bien se puede hablar de la presencia de un cierto sustrato que los hace a todos pertenecientes a esta etnia, sus rasgos culturales varían según el piso ecológico en que se encuentren. Así por ejemplo porque “*el Aymará del altiplano mantiene lenguas, mantiene tradiciones y tiene una identificación fuerte con todo lo que es... toda la tradición aymara*” (Cristián Ortega, Investigador Instituto Isluga), cosa que no ocurre de la misma manera con el aymara de la precordillera, por ejemplo.

A estos hechos se debe sumar el que desde la Guerra de Pacifico se fue erosionando la cultura Aymara, con el desincentivo del Estado chileno para el habla de su lengua, la cual virtualmente la hizo perderse. El Estado buscó esto para asegurar la soberanía en la zona

norte, ante la amenaza Peruano-Boliviana postguerra, intentando consolidar la “chilenización” de esta área.

La ligazón a las identidades locales se ve en que los dirigentes indígenas a las ecozonas les llaman las ADIS. No concibiendo el ADI como un todo con una cierta identidad particular.

En el marco de esta particular realidad, donde es difícil hablar de la existencia de “una identidad” en el ADI, el tema del fortalecimiento de estas es sumamente complejo y no puede ser solo responsabilidad de Orígenes. Es muy difícil hablar sobre efectos del Programa en este ámbito.

A pesar de esto, se debe reconocer el aporte del Programa en los ámbitos de Educación y Salud, específicamente con su apoyo a los Programas de Educación Intercultural Bilingüe y de Salud Intercultural, respectivamente, y también con los proyectos desarrollados con CONADI en lo referente al rescate de la cultura y tradiciones Aymaras. Todos proyectos bastante valorados entre la comunidad.

Por otra parte, si consideramos que Orígenes con sus proyectos productivos tiende a mejorar las condiciones de vida en que se desenvuelven las comunidades o bien a facilitar procesos productivos, se tiene que el Programa esta generando estímulos para que las personas permanezcan en sus comunidades y no sigan emigrando hacia las ciudades o hacia otros pisos ecológicos. En este sentido, el Programa está haciendo una contribución al mantenimiento de ciertas formas de ganarse la vida, de relacionarse con la naturaleza y en definitiva de su cultura.

3.7. Efectos del Programa Orígenes en el ADI

Orígenes complementó las inversiones estatales en las comunidades del ADI, contribuyendo a la mejora en las condiciones de vida de los integrantes de estas, por medio de la mayor inversión pública en estas áreas.

Si se observa la inversión del Programa en el ADI por componente hasta la actualidad, el panorama es el siguiente:

Cuadro n° 11

Inversión de Orígenes por componente en el ADI

Componente	Inversión Orígenes (Pesos)	Inversión Total (Pesos)
Desarrollo Productivo	\$ 410.288.537	\$ 693.025.539
Educación y Cultura	\$0	\$ 34.327.880
Fortalecimiento	\$ 90.986.766	\$ 152.105.643
Salud Intercultural	\$ 31.183.680	\$ 36.748.680
Total	\$ 532.458.983	\$ 916.207.742

Fuente: Programa Orígenes

Como puede resultar natural, el área de Desarrollo Productivo ha contribuido especialmente a la mejora de las condiciones materiales de las 30 comunidades con que ha trabajado el Programa al interior del ADI, aportando insumos, capacitación o infraestructura a los miembros de comunidades para desarrollar sus actividades productivas. A pesar de esto los co ejecutores de CONAF e INDAP, y la Unidad de Evaluación y Seguimiento, reconocen que a veces más que mejorar las condiciones en que viven las personas lo que se hace es ayudarlos a aliviar su trabajo, dándoles insumos o herramientas para hacer más fácil sus labores que de otra forma igual podrían llevar a cabo. En este sentido, proponen estudiar mejor los proyectos para priorizar los que generen cambios más radicales en las condiciones de vida de las comunidades y las personas que las componen.

En el área Educación se valora profundamente la focalización hecha en escuelas en las comunas rurales que componen el ADI. Específicamente, se valora la socialización y capacitación en la Educación Intercultural Bilingüe, como también la implementación tecnológica llevada a cabo en gran parte de las escuelas del ADI, lo cual ha traído consigo *“equidad y calidad del aprendizaje”*.

Hilando más fino, para la UEZ aún no existen proyectos visiblemente exitosos en el área productiva, aunque existen varios proyectos que tienen la esperanza de tener un impacto en el mediano y largo plazo. En este momento, la UEZ está trabajando en la construcción de una escala que permitirá clasificar los proyectos desde un impacto nulo hasta un impacto positivo. El impacto se medirá con respecto a los tiempos propios que cada proyecto debe tener para observar sus efectos.

Con respecto al tema Salud se valora especialmente el tratamiento y apoyo de Orígenes al tema de la Salud Intercultural, el que antes del Programa no se tocaba mayormente. Esto ha permitido una visibilización de la temática indígena a nivel de servicios públicos en la región. El tema de la Salud Intercultural comenzó a tratarse en el Comités de Coordinación Regional, correspondiente al área Salud, donde participaban representantes del mundo indígena, los cuales con el tiempo fueron bajando su participación. En opinión de la UEZ y del co ejecutor de Salud, los proyectos que han permitido una mayor valoración de los usuarios son los de recuperación de la medicina alternativa tradicional, esto por los elevados costos que presenta actualmente la medicina moderna.

En opinión de la UEZ, en el área de fortalecimiento se logró que algunos líderes de comunidades comprendieran de mejor forma la lógica del sector público, logrando mayores capacidades para postular a proyectos, esto por medio de capacitaciones y talleres. A pesar de esto, en la UEZ se crítica que la participación podría haber sido mucho mayor, ya que a estas instancias acudían cerca de un 25% de los líderes a los que se les invitaba.

En la misma línea de trabajo, Orígenes consiguió que las comunidades comenzaran a identificar diferentes temas y oportunidades de desarrollo. Los proyectos en esta área se centran en mejorías de infraestructura (por ejemplo, construcción o mejoramiento de sedes comunitarias), que aparecen más como facilitadores que como generadores de procesos o capacidades.

A pesar de lo anterior, para la Unidad de Evaluación y Seguimiento es muy prematuro el intentar ver el impacto de los proyectos implementados por el Programa, debiendo esperar un tiempo más para ver los impactos reales de los proyectos en las condiciones de vida de las comunidades y las familias beneficiarias.

4. Conclusiones y recomendaciones

Mientras no existan liderazgos verdaderamente representativos, los proyectos entregados a las comunidades deberían ser sometidos al escrutinio de toda esta para que se beneficie en su conjunto. En el caso de las decisiones que sí se tomen por vía de los dirigentes, se hace necesario que estos puedan capacitarse en temas técnicos referentes a los proyectos que se discuten en instancias como los COZ, para que su participación y la representación de los intereses de su comunidad sea efectiva.

Más sostenidamente, deberían realizarse instancias de capacitación y de generación de líderes en las comunidades. Esto para que conduzcan los proyectos en que sus comunidades se implican y sobre todo para lograr una renovación en los liderazgos, lo que permita salir de la crisis de representatividad de las organizaciones indígenas del ADI, contribuyendo al aumento en la participación en instancias como el Consejo Directivo.

Faltan mayores instancias de encuentro y reflexión conjunta de los diferentes co ejecutores del Programa, para planificar conjuntamente la inversión y la ejecución de proyectos.

Debería pensarse en profundidad el tema de las responsabilidades que puede darse al Programa Orígenes para fortalecer e impulsar los procesos de gestión que en el ADI se desarrollan. No se puede pretender que el Programa sea líder de un proceso en el cual ni siquiera aparece como integrante de su estructura formal. Se debería pensar la incorporación del Programa a la estructura del Consejo Ejecutivo del ADI, pudiendo, por ejemplo, con parte de sus recursos hacer la labor de Secretario Ejecutivo en conjunto con CONADI.

ÁREA DE DESARROLLO INDÍGENA ATACAMA LA GRANDE (II REGIÓN)⁴⁶

1. Antecedentes generales del ADI

El ADI Atacama la Grande es creada el 10 de marzo 1997, se ubica en el sector cordillerano de la II región y corresponde casi exactamente con los límites de la comuna de San Pedro de Atacama.

El territorio es relativamente homogéneo, desértico seco, marcado por la influencia altiplánica. La base económica de la población corresponde fundamentalmente al pastoreo, la pequeña minería, e incipientemente la industria turística. En términos de producción, existe básicamente una economía de subsistencia más que una de comercialización, caracterizada por el trabajo familiar, el autoconsumo y la puesta de productos en mercados cercanos⁴⁷.

Según el Censo 2002, la comuna tiene una población de aproximadamente 4.800 habitantes, de los cuales 2.862 se identifican con la etnia atacameña o *licanantay*, que se encuentra reunida en torno a 13 comunidades⁴⁸. La tasa de población indígena asciende a un 60.9%, aunque esta tasa incluye a un pequeño grupo que se identifica como aymara. Cabe señalar que estos datos se aproximan casi exactamente a los entregados por la Línea de Base, que arroja una población de 2.963 personas.

Cabe destacar que esta comuna ha experimentado una revitalización demográfica, expresada en un significativo crecimiento intercensal, que entre 1992 y 2002 asciende a 72.6% (pasando de 2800 a 4800 hab. aproximadamente), y que se ratifica también en una tasa de crecimiento de las viviendas de 57.6%. Este crecimiento daría cuenta de la reversión del éxodo de jóvenes, producto de la creación de fuentes de trabajo, fundamentalmente ligadas a la actividad económica turística.

El municipio es encabezado por una alcaldesa de la etnia atacameña, que se encuentra en su cuarto período alcaldicio. Asimismo, una gran proporción de los funcionarios municipales son atacameños, lo que configura un *municipio étnico*.

En términos de identidad étnica, se puede señalar, basados en el estudio de Línea de Base, que todos los poblados han sido impactados por el advenimiento de la cultura urbana. Las

⁴⁶ El presente capítulo se basa principalmente en el trabajo de campo realizado en Calama y San Pedro de Atacama durante la última semana del mes de septiembre de 2005, que incluyó entrevistas individuales y grupales. También integra los resultados de un Taller de Involucrados realizado a fines de agosto. En ambas ocasiones resultó de particular relevancia la colaboración de Cecilia Fabián, de la UEZ de la II región, a quien agradecemos. También reconocemos la disposición de tiempo y voluntad de todos los dirigentes de comunidades y de los funcionarios de servicios públicos entrevistados.

⁴⁷ Según Documento: "II Seminario Nacional de Áreas de Desarrollo Indígena: Experiencias y perspectivas para el Desarrollo Indígena", realizado en Concepción en agosto de 2000.

⁴⁸ Ver listado en Anexo.

distintas comunidades se ven afectadas de forma diferente, dependiendo del tipo de empresas con las cuales se relacionan más directamente.

Según el mismo estudio, “en el pueblo de San Pedro, el creciente arribo de visitantes, tanto nacionales como extranjeros, ha generado situaciones que sus habitantes identifican como problemas sociales. Entre estos figura el consumo abusivo de alcohol, en especial por parte de los jóvenes, la aparición de robos y el temor que de ello deriva, y la sensación de pérdida de la condición de *localía*. Esto hace que un sector importante de la población, especialmente la que reside en los ayllus, se sienta cada vez más ajena a su propio pueblo. La afluencia de turistas, si bien trae consigo las posibilidades de nuevas formas de generación de ingresos, (...) no siempre se hace efectiva para la población atacameña, quienes se mantienen al margen de la incorporación laboral en las empresas dedicada al turismo, dada su baja calificación”⁴⁹.

El estudio señala que “se manifiesta que hay poca conciencia del valor de la propia cultura y esto porque el medio urbano es visto como una aspiración en donde la adopción de algunos patrones de la ciudad determina que se olviden rápidamente de los pocos elementos culturales propios que van quedando y muchos de estos ya se han perdido”⁵⁰.

Un problema central en esta ADI es la disponibilidad de agua para regadío, por el lugar que ocupa la producción agrícola y ganadera en la economía del Área. Proviene generalmente de ríos y vertientes, que alimentan a cada comunidad en particular. Escasa en grado sumo, es administrada por diversas organizaciones comunitarias.

Atacama la Grande, junto con Budi, es la primera Área de Desarrollo Indígena creada en el país, por medio del Decreto N° 70 y 71, respectivamente, del 10 de marzo 1997. A fines del mismo mes se crearía también la de Alto Bío-Bío. Si bien el ADI es creada a comienzos del 97, sólo entró en operaciones a fines de los 90, fecha en la que se constituye el Consejo Directivo, definiendo su estructura y funciones a través de un *Reglamento de Sala*. A fines del 2001 llegará el Programa Orígenes, en cuyo proceso de instalación profundizaremos en páginas siguientes.

En síntesis, las principales características de esta ADI son su coincidencia con el límite comunal, ser un municipio étnico, contar con características culturales en rearticulación, a pesar de la pérdida del idioma, y la creciente importancia de la actividad turística. Su principal conflicto es el agua.

⁴⁹ Resumen Ejecutivo, Estudio de Línea de Base.

⁵⁰ Op. Cit.

2. Caracterización de prácticas de gestión y efectos de Orígenes

2.1. La Estructura y procesos organizativos del ADI Atacama la Grande

El ADI es gestionada a través de un *Consejo Directivo*, encabezado por el Intendente y apoyado por CONADI, que actúa como la secretaría del Consejo.

Como ya mencionamos, existe un Reglamento de Sala que define quiénes son los miembros del Consejo y cuáles son sus funciones, las que se presentan en el Cuadro N° 1. Entre estos miembros se pueden identificar tres estamentos: el presidente del consejo, los Consejeros, y la Secretaría Ejecutiva. Sin embargo, con el paso del tiempo esta estructura se ha modificado, integrando nuevos participantes, como son el Programa Orígenes, y omitiendo otros, como es el caso del Gobernador. De todos modos, todos los integrantes tienen voz y voto.

El Consejo se reúne en pleno trimestral o cuatrimestralmente. En cada oportunidad sesiona en alguna de las comunidades del ADI, de modo tal que el lugar va rotando. Los contenidos de cada sesión se recogen en una tabla que es elaborada por CONADI, y que regularmente incorpora temas de los servicios públicos y las comunidades, tal como lo señala el Reglamento⁵¹. Además, la dirigencia de la comunidad sede de la sesión, tiene la posibilidad de plantear sus propios temas para ser incorporados en la tabla.

Cuadro n° 12

Miembros y funciones del Consejo Directivo ADI.

Integrantes	Función
Intendente de la II región	<p><i>Presidente del Consejo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Presidir las sesiones del Consejo - Convocar a reuniones ordinarias y extraordinarias - Abrir, suspender y levantar las sesiones con las formalidades contempladas en el reglamento - Conceder el uso de la palabra a los Consejeros e invitados, en el orden que éstos lo soliciten - Declarar cerrado el debate, una vez concluida la discusión de conformidad al reglamento - Disponer las votaciones que procedan, fijando su orden - Encargar momentáneamente la coordinación y dirección del debate a algún Consejero presente en la sesión o al Secretario Ejecutivo, en cuyo caso, no se podrán tomar acuerdos - Modificar el día y la hora para la celebración de las sesiones cuando circunstancias calificadas lo aconsejen - Suscribir el acta de las sesiones, conjuntamente con el Secretario Ejecutivo - Ejecutar los acuerdos del Consejo <p><i>En caso de empate, su voto es dirimente.</i></p>
Gobernador de la Provincia de El Loa	<p><i>Consejeros</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Asistir a las sesiones del Consejo y participar en sus acuerdos - Sugerir temas de interés para ser discutidos en las sesiones del Consejo - Difundir las materias tratadas o las resoluciones que se adopten en las sesiones del Consejo, teniendo como limitación, aquellas materias tratadas en sesión secreta o reservada - Integrar y participar en las Comisiones de Trabajo que se constituyan en el seno del Consejo
Serplac	
Alcaldesa	
Presidentes de 13 comunidades	

⁵¹ El Reglamento indica que las sesiones del Consejo constarán de las siguientes partes: a) aprobación del acta de la sesión anterior; b) cuenta del Secretario Ejecutivo, donde se deberá indicar especialmente el estado de los acuerdos pendientes; c) cuenta de las comisiones; d) tabla; f) varios.

Consejo de Pueblos Atacameños	- Cumplir con las demás funciones que les asigne el Consejo Directivo. - No podrán participar en los debates o votaciones de asuntos relacionados con las atribuciones de ninguno de los organismos públicos
Concejales	
Jefe de la Oficina de Asuntos Indígenas (CONADI)	<i>Secretaría Ejecutiva</i> - Citar a los Consejeros, previa convocatoria del Presidente del Consejo, y en los demás casos que procedan, a las sesiones ordinarias y extraordinarias - Confeccionar el Acta de cada una de las sesiones del Consejo Directivo y previa su propia rúbrica, difundirla a los Consejeros en el plazo indicado en el artículo 17 del Reglamento - Mantener el archivo actualizado con todas las Actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias que se hubieren celebrado, así como la documentación anexa de las mismas - Mantener en custodia las grabaciones magnetofónica que registren el desarrollo de las sesiones - Suscribir la correspondencia de carácter ordinario que emane del Consejo - Remitir a los Consejeros, en forma oportuna, toda la documentación que se considere necesaria para la adecuada información del Consejo. Toda la documentación sobre la que el Consejo deba tomar decisiones, deberá remitirse a los Consejeros con a lo menos 7 días de anticipación a la fecha en que deban tratarse dichas materias. No obstante lo anterior, en casos calificados y urgentes, el Consejo podrá tratar materias y adoptar decisiones sin que se haya cumplido el plazo mínimo señalado anteriormente. Para ser tratadas estas materias, se deberá contar con la aprobación de la mayoría simple de los Consejeros asistentes. - Desarrollar todas aquellas labores administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento del Consejo, coordinando para este efecto, las tareas del personal administrativo permanente u ocasional que trabaje para el Consejo, el cual le quedará subordinado. - Coordinar y requerir las acciones tendientes a la cancelación oportuna de las asignaciones por asistencia a los Consejeros Indígenas, cuando corresponda - Otorgar copias autorizadas de las actuaciones del Consejo, que no revistan carácter de secretas o reservadas, a quien lo solicite - Proponer al Presidente del Consejo, la tabla de la sesión respectiva - Cumplir con las demás funciones que el Consejo y el reglamento determinen.

Además de las sesiones de Consejo, hay dos instancias más que constituyen prácticas de gestión del ADI Atacama la Grande, también previstas en el Reglamento Operativo. La primera corresponde los *comités o mesas técnicas*, que son tres: social, productiva, y de tierras y aguas. En cada una de ellas participan dirigentes comunitarios y también funcionarios públicos –particularmente los coejecutores–, uno de los cuales además cumple el rol de coordinador de la mesa. Estas mesas tienen el rol de debatir y plantear ideas concretas de proyecto que respondan a las necesidades del ADI, las que están plasmadas en sus instrumentos de planificación (Plan Maestro y Pladeco).

La segunda instancia es la Unidad de Estudios y Planificación (UEP), integrada por el Programa Orígenes, el municipio, CONADI, SERPLAC, el resto de las seremías y servicios públicos, y últimamente, un representante del Consejo de Pueblos Atacameños⁵². Es la instancia en que se discute la manera en que se allegarán recursos para realizar proyectos en el ADI, cumpliendo además el rol de afinar los proyectos que a nivel de *idea* se plantean en las mesas.

⁵² Aunque según el Reglamento también participa un representante del Gobierno regional y de la Gobernación Provincial.

Es importante mencionar cuál es el rol de la I. Municipalidad de San Pedro de Atacama. Según el Reglamento, es el organismo que coordina, ejecuta y pone en aplicación el Plan de Desarrollo Indígena, el cual comprende el Plan de Desarrollo Comunal y el Plan Maestro del Área.

Finalmente, cabe señalar que el reglamento indica que la Serplac está a cargo de la coordinación entre el Consejo Directivo, sus Comités y organismos dependientes, con la UEP.

Instrumentos de planificación

Esta ADI cuenta con un Plan Maestro, que es el instrumento de planificación estratégica que establece los lineamientos por los cuales debe guiarse el trabajo del Consejo Directivo. El Plan Maestro en realidad está compuesto por dos instrumentos, que gracias a la voluntad de la I. Municipalidad de San Pedro de Atacama y de CONADI, no se superponen, siendo de carácter complementario: el Plan Maestro, propiamente tal, cuya especificidad es productiva; y el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), de carácter más social. Ambos se encuentran en actualización.

Complementariamente, el ADI cuenta con otro instrumento, cuya metodología de formulación fue aportada por el Programa Orígenes, que corresponde al Plan Operativo Anual (POA). Hay tres POA, uno por cada una de las mesas: un POA de tierras y aguas, uno social y uno productivo.

Además, como parte de la metodología impulsada por el programa se elaboró una Línea de Base, y Planes Comunitarios y Productivos para las comunidades del ADI.

A continuación se exponen en breve los contenidos de cada uno de estos instrumentos.

***✍* PLADECO**

El Plan de Desarrollo Comunal de San Pedro de Atacama fue elaborado el año 1999. Se basa en un diagnóstico, que identifica 4 problemas principales, priorizados por la comunidad: la atención de salud, la calidad de la educación, el déficit de infraestructura (agua, energía y caminos principalmente) y la situación de pobreza.

La Imagen Objetivo definida en el PLADECO, es la siguiente:

La Comuna de San Pedro de Atacama, formada por sus pueblos y ayllus, tierra de antepasados, tradiciones y cultura atacameña, ofrece a la región, al país y al mundo la oportunidad de poder disfrutar de la inmensidad, tranquilidad y belleza escénica, de su medio ambiente y patrimonio arqueológico, a la vez desea respeto, autonomía de decisión, y desarrollo para su gente.

Sus objetivos estratégicos son cuatro, cada uno con sus programas asociados, tal como se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro n° 13

Objetivos y programas del PLADECO

Objetivos estratégicos	Programas
1. Mejorar la calidad de vida de la población de la comuna, disminuyendo los niveles de pobreza, aumentando la cobertura y calidad de los servicios en un medio ambiente sustentable y armónico	1.1. Disminución de los niveles de pobreza, a través de aumentar la cobertura y la calidad de los servicios básicos para la población 1.2. Ordenamiento del Territorio y Protección del Medio Ambiente
2. Fortalecer la capacidad de la población de San Pedro y sus descendientes de generar ingresos, especialmente monetarios	2.1. Fortalecer la actividad económica microempresarial y empresarial de la población local 2.2. Potenciar la Administración de los recursos y el territorio locales, por parte de la población local 2.3. Apertura y desarrollo de vínculos y redes con el resto del país y hacia el exterior 2.4. Desarrollo en nuestros jóvenes y niños un buen nivel de autoestima y de una mayor capacidad de emprendimiento, así como de las habilidades sociales adecuadas para el desempeño económico en la sociedad de mercado 2.5.
3. Fortalecer y preservar la Identidad étnica y cultural de los atacameños, en especial de los jóvenes, con las tradiciones acumuladas por sus antepasados	3.1. Rescate de la identidad identidad atacameña
4. Fortalecimiento de la gestión de los recursos humanos y financieros municipales	4.1. Fortalecimiento de la gestión de los recursos humanos y financieros municipales

A la fecha, este PLADECO está en actualización, proceso que ha sido llevado adelante de manera participativa, y que ha sido encargado a un consultor, con el cual, según algunos entrevistados, ha habido problemas. Por otro lado, se indica que el énfasis participativo no ha tenido la convocatoria esperada, y que no hay mayor interés en ser parte de este proceso, pero sí en recibir recursos estatales.

“ahora que se está haciendo un plan territorial en San Pedro, el chico que lo está haciendo y que fue contratado por la Municipalidad, nos contaba que para él había sido terrible, porque iba a las comunidades y nadie se interesaba en trabajar con él y le decían: ‘pero cuánta plata hay’, y él les decía que todavía no se sabía, porque era necesario planificar, pero ellos le contestaban que para qué iban a planificar si no se sabía cuánta había disponible” (Equipo UEZ)

Los fondos con los cuales se lleva a cabo la actualización del Pladeco han sido provistos por Orígenes. Este instrumento, junto con un Plan Maestro también actualizado, constituirá el Plan Territorial de Desarrollo (PTD) del ADI.

“[El PTD] está en elaboración (...) [participa] la municipalidad, porque ahí se hizo un convenio con la municipalidad para hacer... Nosotros le traspasamos la plata a la Municipalidad, como ellos

están actualizando su PLADECO, la idea es que inmediatamente pudieran coordinar ambas acciones y que fueran coherentes” (Equipo UEZ)

✍ **El Plan Maestro**

Se trata de un instrumento contemplado en el Reglamento del ADI. Es un instrumento para la planificación de la inversión en el área, que entrega los lineamientos del desarrollo productivo del ADI. Fue elaborado hace 8 años, por lo que se considera que requiere actualización, lo que está siendo llevado a cabo por la Municipalidad, en el mismo marco del PTD.

La visión del pueblo atacameño expuesta en el Plan Maestro vigente es la siguiente:

Nuestro futuro deberá construirse fundamentalmente a través del Turismo, la Agricultura y la Artesanía, e incorporando a la Pequeña Minería. Las empresas del futuro deben ser apoyadas por toda la comunidad y además, tener como propósito la unión del pueblo.

Debemos conservar los Pueblos Atacameños (con espíritu, paz, seguridad, etc.), con construcciones modernas pero que mantengan nuestros modelos indígenas, y que permitan dar educación intercultural a los niños en sus propias comunidades, una educación que realmente fortalezca la cultura atacameña.

El Plan plantea dos grandes focos estratégicos que, con sus programas asociados, se exponen en el siguiente cuadro:

Cuadro n° 14

Focos y programas del Plan Maestro

Focos estratégicos	Programas asociados
I. Potenciar el Desarrollo del Turismo, la Artesanía, la pequeña minería y la Agricultura con una perspectiva comunitaria e indígena contextualizada	1. Fortalecimiento y Desarrollo de las Actividades Productivas y de Servicio: <ul style="list-style-type: none"> ? Apoyo crediticio y legal ? Infraestructura y Equipamiento ? Infraestructura Complementaria ? Formación integral de atacameños ? Protección y Desarrollo recurso vegetal, animal y natural. 2. Fomento de Iniciativas empresariales, Inversiones e Intercambio Comercial 3. Protección y Desarrollo Territorial: <ul style="list-style-type: none"> ? Defensa y Saneamiento de Tierras y Agua ? Adquisición Tierras y Subsidio Adquisición de Aguas 4. Innovación, Transferencia Tecnológica y Asistencia Técnica
II. Fortalecer y Desarrollar el Capital Humano Indígena II.1 Fortalecer y Desarrollar Organizaciones Indígenas	1. Formación de Líderes Indígenas 2. Fortalecimiento y Desarrollo de las Representaciones Sociales Indígenas
II.2 Conservar y Desarrollar el Patrimonio Cultural	Fortalecimiento de la Educación Intercultural Fortalecimiento y Apoyo a las Expresiones Culturales Protección Patrimonio Cultural

Además, el Plan plantea como foco, aunque sin programas asociados, la necesidad de *Potenciar el Valor Simbólico y Real de la Tierra y el Agua*, dado que se considera que sin tierra y agua la vida del pueblo atacameño, como atacameño, es imposible.

✍ **Línea de base**

La línea de base es un instrumento cuya formulación tuvo una duración de cuatro meses, entre Agosto y Noviembre de 1999. El estudio se planteó, un doble objetivo: por una parte, satisfacer la necesidad de contar con la información diagnóstica inicial del Área, que debía servir como referente para la comparación de una situación final o ex post y, por otra parte, orientar el plan de desarrollo estratégico a implementar en el Área por parte del Estado.

En lo específico, a través de la generación y posterior explotación de una base de datos, el estudio se planteó determinar el tipo y cantidad de acciones que las distintas instituciones del Estado debían implementar en el Área, cuantificar el monto de su inversión y, por último, satisfacer simultáneamente, a través de un conjunto único de instrumentos, las necesidades de información de las distintas instancias que intervendrán en el Área.

La descripción de la situación inicial consideró la siguiente información: i) información estructural de la población (caracterización demográfica y socioeconómica de la población objetivo); ii) información estructural del Área (infraestructura urbana, equipamiento, servicios públicos, fuentes productivas, etc.); iii) información contingente (necesidades, demandas y problemas críticos a abordar) y; iv) identificación de la oferta pública de programas y proyectos sociales.

El trabajo de campo para la elaboración de la Línea de Base incluyó la elaboración de un catastro de viviendas, equipamiento y lugares pertenecientes al patrimonio cultural del pueblo atacameño y la georreferenciación de todos los lugares catastrados.

✍ **Plan Operativo Anual (POA)**

El Plan Operativo anual constituye un instrumento elaborado en base a una metodología impulsada por el Programa, que tiene por objeto concretizar anualmente el Plan Director, en un instrumento que compromete recursos. Como diremos más adelante, se elaboraron y ejecutaron POA entre 2002 y 2004, aunque al 2005 todavía están en ejecución los del año anterior por razones en las cuales profundizaremos después.

✍ **Planes Comunitarios de Desarrollo (PCD) y Planes Productivos (PP)**

Constituyen los instrumentos base de planificación del Programa Orígenes. Los primeros apuntan a una planificación estratégica para comunidad; los segundos corresponden a un listado de proyectos productivos de diverso tipo –agropecuario, forestal, turístico, etc.- que pretenden transformarse en un aporte a la sostenibilidad económica de las comunidades

indígenas. Mientras los PCD no se elaboraron en todas las comunidades, los PP constituyeron la principal vía de operacionalización del Programa.

Visión y Misión del ADI desde la perspectiva de los involucrados

En el Taller de Involucrados realizado como primera actividad de campo de esta consultoría, se llevó a cabo un ejercicio que buscaba capturar la visión y misión del ADI, desde la perspectiva de los representantes de comunidades y de servicios públicos. Los resultados de este ejercicio se presentan en el cuadro siguiente:

Cuadro n° 15

Misión y visión del ADI de acuerdo a los actores involucrados

Actores	Misión	Visión
Representantes de comunidades	Fortalecimiento de las bases indígenas Fortalecimiento de la identidad y reconocimiento del territorio que perdure en el tiempo.	Mayor participación y poder de decisión sobre las políticas del Estado en materia indígena.
Representantes de servicios públicos	Generar un modelo intercultural de desarrollo de los Pueblos Atacameños, coordinando las acciones pertinentes de los organismos del Estado en virtud del desarrollo sustentable de los pueblos atacameños, y recogiendo la perspectiva indígena.	Permanencia en el tiempo de los atacameños con su identidad y con sustentabilidad en lo productivo y ambiental. Se debe buscar, además, un reconocimiento a nivel nacional como pueblo atacameño.

Lo que importa aquí resaltar es el grado en que los instrumentos, particularmente PLADECOS y Plan Maestro, responden a lo que los involucrados plantean. En esta perspectiva, se aprecia que la misión señalada por los representantes de comunidades es recogida en el PLADECOS, mientras que su visión de alguna manera está presente en el Plan Maestro. En el caso de los representantes de servicios públicos, lo que ellos entienden como la misión del ADI no está recogido en las declaraciones de ninguno de los dos instrumentos, mientras su visión está a medias en el Plan Maestro.

En estos términos, llama la atención que los instrumentos no responden del todo a lo que los actores consultados esperan de ellos. Así también ocurre con los temas de participación y cultura, los que a juicio, particularmente de los representantes de comunidades, están ausentes en la definición legal del ADI.

La llegada del Programa Orígenes

El Programa llega a la II región a fines del año 2001, comenzando a operar efectivamente a principios del 2002. Encuentra un ADI que tiene una estructura clara, unos instrumentos que guían su accionar y una “manera propia de hacer las cosas”, donde destacan el poder y voluntad compartidos por CONADI y la I. Municipalidad de San Pedro de Atacama, quienes incluso han acordado complementar sus instrumentos –Plan Director y PLADECOS–, especializando cada uno de ellos en los ámbitos productivo y social, respectivamente.

“Cuando se forma el ADI de San Pedro de Atacama llegamos a un acuerdo inmediatamente con la CONADI, con Liliana Cortez nos juntamos las 2 y llegamos a un acuerdo: que nosotros como municipalidad en nuestro PLADECO íbamos a trabajar en todo lo que era social, en ver todas las necesidades básicas y que el ADI se dedicara exclusivamente a trabajar en los proyectos de fomento productivo. Entonces ellos hicieron el Plan Maestro, que es fuerte en el fomento productivo: de qué forma vamos a ver el agua, el riego, la tierra, cómo vamos a trabajar en la administración de nuestros territorios... esas cosas, ¿para qué? Para no entorpecer nuestro trabajo...” (Alcaldesa de San Pedro de Atacama)

Asimismo, el Programa Orígenes se encuentra con un grupo constituido de actores, todo lo cual corresponde a un estado de situación en el que, se reflexionará, será más efectivo para los propósitos del Programa, no duplicar esfuerzos, por lo que se decidirá plegarse a lo existente.

“Primero se decidió bajar todo el Programa a través de la estructura del ADI, estaban constituidas desde la UEP, las comisiones del Consejo Directivo, funcionando con el COZ, todo eso fueron decisiones que partieron desde acá, del programa [como una manera de hacer] menos ruido con la estructura, para potenciar también el accionar de nosotros y pudiéramos tener un trabajo mucho más rápido, también no duplicar esfuerzos con la estructura que estaba funcionando (...) Y también lo que nosotros pretendíamos ahí es disminuir las instancias de participación (...) de acuerdo a lo que presentaba el diseño del programa. (...) se prefirió potenciar esa estructura (...) a empezar a instalar otras nuevas instancias de participación (...) que hubiese sido otra instancia paralela” (Coordinador UEZ II región)

En lo concreto lo que se decide es no constituir un COZ, porque se entiende que el Consejo Directivo cumple las mismas funciones. Sin embargo, la UEZ considera que hay elementos del Programa que no pueden ser ignorados, ya que constituyen condiciones impuestas por el BID, por lo que de todas maneras se ponen en marcha los Planes Comunitarios y los Planes Productivos, ejercicio que no es bien recibido ni por los actores institucionales, ni por las comunidades, quienes hasta hace poco habían estado elaborando el Plan Director. Esto es planteado tanto por Orígenes, como por las instituciones que ya formaban parte del ADI, como es el caso de la Municipalidad.

“en un principio hubieron bastantes resistencias porque estaba muy instalado el discurso de que ya bastaba de instrumentos de planificación, bastaba de planes (...) planes comunitarios de desarrollo, levantar una línea base, porque veníamos con un ADI que hace muy poco tiempo había terminado... un instrumento de planificación (...) igual hubo que hacerles comprender que los instrumentos de planificación había que hacerlos igual, que eran requisito para el Banco Interamericano de Desarrollo el construir los planes comunitarios y la línea base, entre otros estudios que había que hacer”. (Coordinador UEZ)

“‘¿Por qué tenemos que hacer más planes, si aquí hay un plan hecho, tenemos un PLADECO, tenemos un Plan Maestro?’ y aparece Orígenes y dice que hay que hacer nuevamente planes, y tuvieron que hacer planes. Y en eso se gasta tiempo, pero y no, ¡hay que hacer planes!, eso viene estipulado de arriba. Entonces eso te desgasta, por eso la gente dice que para qué más, otro más”. (Alcaldesa de San Pedro de Atacama)

En estos términos, y a pesar de las resistencias encontradas ante la elaboración de nuevos instrumentos de planificación, el Programa Orígenes comienza a trabajar en las comunidades, en la elaboración de los Planes Productivos. Los Planes Comunitarios, a pesar de que se ponen en marcha, no consiguen finalizarse.

A juicio de Orígenes, esta relativa “mala recepción” del Programa entre la institucionalidad y las comunidades, se debió además a que se pensaba que éste era una especie de “caja” de donde se podían sacar recursos, lo que no era así, dado que el Programa traía su propia metodología y metas claras.

“Cuando llega el programa, lo ven más bien como una posibilidad de tomar recursos del programa y ejecutarla a través de un instrumento que ya tenía el ADI. Entonces lo primero que decepciona un poco a la estructura del ADI, es que el programa no es una caja, sino que trae una serie de requisitos (...) de procedimientos y metodología a aplicar” (Coordinador UEZ)

El rol que asume el Programa, por tanto, es de colaboración a la coordinación central del ADI. En estos términos, se relaciona con todos los actores, aprovechando los vínculos establecidos previamente por CONADI.

2.2. Liderazgo y participación de actores institucionales y comunitarios en el ADI

Como ya hemos dicho, en la estructura del ADI participan representantes de la institucionalidad y de las comunidades indígenas. A continuación caracterizamos el tipo de participación y liderazgos que encontramos en estos dos grandes grupos.

La institucionalidad

Los actores presentes en el ADI que representan a la institucionalidad son los mencionados en páginas anteriores. El liderazgo formal lo asume el Intendente, cuyo rol es sensibilizar y convocar a los servicios públicos, asegurando su presencia cuando sea necesario, y además, asegurar la coherencia de los proyectos con el Plan Director.

En este marco, y considerando que el Intendente es una autoridad política, llama la atención la queja de uno de los entrevistados respecto a la falta de peso político del ADI. Se refiere a que el Área no es una prioridad para la clase política de la región, salvo excepciones. Esta sería una falencia del Intendente, quien no habría asegurado la presencia del ADI en la agenda política regional.

- *“aquellas personas (...) que tienen una necesidad determinada, tengan oído político arriba, o sea no porque yo soy del partido político, justamente mi necesidad va a ser escuchada porque tengo relación con el senador tanto, no, sino que técnicamente y socialmente el ADI se valida como un ejercicio también de organización social, donde se escuche y tenga su validez.*
- *¿Y por la vía del intendente eso no ocurre, él no debiera ser la oreja política del ADI?*
- *La verdad de las cosas, es que es una opinión bastante personal, que yo creo que debería ser él, yo creo que debería ser justamente él, ¿qué pasa de ahí para allá? no lo sé”. (Co-ejecutores INDAP, CONAF, CONADI)*

El intendente es apoyado por CONADI, quien asume la Secretaría Ejecutiva del ADI. Esto significa que es la encargada de hacer seguimiento a las iniciativas y al trabajo de las mesas, de convocar a las sesiones del Consejo y de definir los contenidos de éstas.

Hay un relativo consenso en que CONADI se ha visto sobrepasada por esta función, que cumple entre otras más, que además se han intensificado en el contexto de la creación del ADI Alto el Loa. En estos términos, se indica la necesidad de que el ADI disponga, primero, de una gerencia que asuma un rol similar al de la secretaría ejecutiva, que además durante los últimos años contó con el apoyo de Orígenes, aparte de ser un gestor que busque y coordine recursos. Se indica que el nicho institucional de esta gerencia podría ser, por ejemplo, SERPLAC, que por reglamento tiene una tarea coordinadora, pero además debería contar con el reconocimiento por parte de las comunidades. Segundo, esta gerencia debería contar con algunos recursos para su funcionamiento.

- *“Yo creo que las debilidades son, a veces, la falta de recursos para la organización. (...) Falta tener una (...) especie de gerencia que genere recursos (...)*
- *¿Ese rol no lo cumple la UEZ?*
- *No, porque somos servicios públicos y necesitamos nosotros hacer un trabajo de gerencia. (...) Creo que haría falta un equipo directivo, profesional, permanente que pudiera hacer ese tipo de gestión. (...) Estamos bastante bien, por lo menos están las instancias de trabajo. Nos falta el periodo intermedio, alguien que vaya viendo, que vaya tirando cosas para arriba, porque las comunidades todavía requieren un apoyo”.* (Entrevista CONADI)
- *“la secretaría técnica que en este caso recae en la CONADI, como una institución fuertemente demandada y sobretodo con fuertes demandas del día a día, es muy difícil que pueda hacer la coordinación institucional y que pueda hacer el seguimiento y que pueda hacer la gestión que necesita el ADI, imposible (...) no pasa por una cuestión de voluntades, es una cuestión que la supera, entonces por eso yo pienso que ahí debería haber una figura [de] gerente de (...) creo que él si debería estar al alero de una institución, por ejemplo la SERPLAC”* (Coordinador UEZ)

Algunos entrevistados señalan la posibilidad de este gerente, más allá de concitar reconocimiento amplio, incluso pudiera ser atacameño. Al respecto, llama la atención que efectivamente ya existió una experiencia de gerencia indígena del ADI, durante el 2001, que no tuvo buenos resultados dado que al parecer el gerente, paradójicamente, no tenía experiencia de trabajo con las comunidades.

Las comunidades

En primer lugar es importante destacar que en general, tanto en base a lo detectado en el Taller con Involucrados como en las entrevistas posteriores, la instancia del ADI es bien evaluada por los dirigentes indígenas. Así, el ADI se considera necesaria ya que permite coordinación y cercanía con organismos de gobierno, y esto hace a las comunidades sentirse apoyadas y respaldadas. Asimismo, se considera que el trabajo del ADI ha sido favorable por los resultados de los programas y proyectos para las comunidades que ha logrado comprometer y ejecutar, trabajo en el que se ha involucrado a los servicios públicos.

“antes del ADI nosotros nunca nos reuníamos periódicamente, o no nos reuníamos con ellos (...) entre nosotros nos reuníamos, pero solamente para tratar cosas del pueblo, cosas alrededor nuestro, no más allá (...) en ese sentido ha sido muy positivo el ADI, porque nosotros podemos expresarnos, podemos expresar nuestras necesidades, podemos expresar lo que nos molesta, y bueno, todo po`, y es una conversación que no se trata de pelear, ni nada, se trata de que nosotros podamos aportar

para un bien y para seguir hacia delante. Bueno, en ese sentido yo no tengo nada que decir del ADI, y en estos años últimos para nosotros ha sido súper importante, nosotros hemos podido hablar con el Intendente, de hecho él es el presidente del ADI, entonces nosotros lo tenemos siempre ahí junto a nosotros, tratando temas, bueno hay temas que se solucionan rápido, por ejemplo nosotros el alcantarillado mismo, a lo mejor si no hubieran sido estas reuniones que se hacen con el Intendente y con el gobierno regional, a lo mejor no hubiéramos tenido control” (Dirigenta Peine)

De todas maneras, se considera que estas bondades del ADI podrían ser maximizadas si es que las dirigencias se fortalecieran y unieran.

“hasta el momento como está o sea ha sido útil pero no en su totalidad, también depende quienes son responsables de esto, somos nosotros, porque si hubiera presión y estuviéramos bien interesados, fuéramos unidos ahí estaría mucho mejor” (Dirigenta Machuca)

Como se indicó antes, la representación del mundo indígena en el Consejo Directivo está dada por dos tipos de actores: el Consejo de Pueblos Atacameños y los presidentes de las 13 comunidades indígenas que forman parte del ADI. No hay otras organizaciones indígenas con presencia formal en esta estructura, si bien sus demandas tienen la posibilidad de llegar a la instancia del Consejo, si es que algún presidente de comunidad las presenta. Al respecto, algunos entrevistados indican que últimamente la Asociación de Regantes había pedido ser parte del Consejo, sin embargo el reglamento de Sala nada dice respecto a la posibilidad de incorporar a otras organizaciones indígenas que no sean comunidades⁵³.

Durante el Taller de Involucrados se esbozaron opiniones que aludían a una crisis de legitimidad de la dirigencia indígena en el ADI, la cual ha sido constantemente cuestionada, imputándosele no representar del todo a los intereses de las comunidades. Estas crisis de legitimidad se ha trasladado al Consejo de Pueblos Atacameños, donde existe una serie de desconfianzas entre los líderes de las comunidades.

El Consejo de Pueblos Atacameños reúne a la totalidad de los presidentes de las comunidades atacameñas, incluyendo a aquellas que hoy forman parte de Alto el Loa. Se trata de una organización que en los últimos tiempos no ha constituido una instancia de encuentro y debate para los dirigentes atacameños, dado que no sólo no se ha reunido, sino que también concentra conflictos entre las comunidades que pertenecen a una u otra ADI. Además, parece tener un conflicto de representatividad porque los ciclos en los cuales están vigentes las dirigencias de las comunidades (2 años) no coinciden con la vigencia de la presidencia del Consejo.

A comienzos de octubre el Consejo renovaría su directiva⁵⁴, lo que se esperaba a contribuyera que la instancia funcionara mejor y fuera un real espacio de encuentro entre los dirigentes de las comunidades. Este espacio en la actualidad no existe, lo que constituye una debilidad para el fortalecimiento del pueblo atacameño y en concreto, para la

⁵³ Estas últimas, en caso de crearse dentro de los límites del ADI, automáticamente pasan a integrar el Consejo Directivo.

⁵⁴ Es importante destacar que el presidente saliente de este Consejo, Wilson Reyes, es actualmente el Seremi de Agricultura.

posibilidad de reflexionar y debatir en conjunto sobre sus problemas y desafíos comunes, y sobre su postura frente a la política pública que se desarrolla vía ADI.

Por otra parte, los presidentes de las comunidades indígenas son fundamentalmente mujeres, habiendo 8 en las 13 comunidades del ADI. Algunos entrevistados indican que se observa una renovación generacional de las dirigencias, aunque persisten algunos dirigentes más ancianos, lo que coincide además con el hecho de que la participación en las asambleas comunitarias sea fundamentalmente adulta y adulta mayor.

“Y hay como una renovación de generación ahora, esa es la impresión que me da, como que ya el dirigente más de edad como que le está dando paso al joven, entonces como que hay toda una renovación de generación, como que todo está cambiando”. (Co-ejecutores INDAP, CONAF, CONADI)

Por otra parte, también se señala que las comunidades tienen los problemas propios de toda organización social: individualismo, falta de interés por participar, sobre todo en los jóvenes. Asimismo, se indica que las dirigencias no siempre convocan a los jóvenes, y a veces ni siquiera los consideran a la hora de pensar en proyectos, lo que dificultaría el emergente recambio generacional.

- *“nosotros quisimos hacer un proyecto con el FOSIS, de una multicancha para los niños, con luminaria para que pudieran jugar a la pelota en la noche y la comunidad se opuso rotundamente, no dejó (...) porque dicen que los jóvenes se van a juntar ahí a puro tomar. Eso que era un proyecto presentado por los jóvenes. Ellos se movieron tanto para llevar las cubicaciones, llevaron los precios, las cotizaciones y no hubo caso, no quisieron*
- *Como está la instancia que la comunidad por ahí se tiene que canalizar todo*
- *(...) Pero nosotros igual, nosotros hablamos con la comunidad y con la Junta de Vecinos y ninguna de las organizaciones engancharon*
- *Hay un rollo con el tema generacional de cómo ven a los jóvenes, qué sientes, qué calidad tienen para ellos. [Ahí está el tema] de la propiedad sobre la tierra. En el fondo son los adultos los que tienen más la calidad de personas, los jóvenes como que pierden eso” (Equipo UEZ)*

Los entrevistados, tanto dirigentes como funcionarios públicos, plantean como debilidades de las dirigencias, el que no siempre “bajen” la información a las comunidades de base, lo que podría estar influido por la dificultad de traspasar lógicas y lenguajes propios de la planificación.

“nosotros le explicamos [a la comunidad] a grandes rasgos cómo nosotros hemos entendido un poco, ahora yo ya desistí de estar explicando pero al principio (...) uno tenía que decir de donde venían las platas, de Orígenes, del banco, BID, son platas extranjeras, (...) difícil po’, igual es difícil de explicarle” (Dirigenta Peine)

“falta también que los dirigentes bajen su información, porque a veces el dirigente se queda con su información arriba y no la baja a las bases. [El lenguaje de los servicios públicos y la planificación] también es una limitante, a pesar de que ha cambiado mucho. Antes llegaba un profesional y te empezaba a hablar con las palabras más domingueras, y la gente se iba así, y “¿entendiste?”- “no, no entendí nada”-. Hoy nos podemos quejar, pero los dirigentes están más capacitados. Sí falta eso, de cómo tú bajas la información”. (Alcaldesa de San Pedro de Atacama)

También se indica que muchos dirigentes se han capacitado, aprendiendo la lógica estatal, y cada vez más utilizan el lenguaje de la planificación. A pesar de esto, la relación entre ellos

y los funcionarios no es completamente horizontal, por lo que no siempre expresan con libertad sus opiniones y puntos de vista en la sesiones del Consejo, lo que sin duda limita su poder de influencia al interior de éste, si bien la estructura les da la posibilidad de expresarse, en tanto tienen derecho a voz y voto.

Cabe referirse a la participación de los dirigentes en la formulación de los instrumentos de planificación. Los entrevistados señalan que se trató de procesos participativos en los que participaron dirigentes; sin embargo, los dirigentes actuales ya no son los mismos, por lo que muchos no conocen estos instrumentos, y menos aún los usan.

Rol de Orígenes en los procesos y estructuras organizativas al interior del ADI

Como dijimos antes, una de las principales preocupaciones del Programa al llegar a la región fue tratar de no duplicar esfuerzos ni sobreponer instrumentos, avocándose a la tarea de generar los Planes Productivos y Comunitarios en cada comunidad, así como de elaborar la Línea de Base.

En paralelo a esto, Orígenes detecta una falencia en términos de participación al interior del Consejo del ADI. Lo que observa es que en las sesiones la presencia de los dirigentes no es activa, se limitan a escuchar, sin exponer sus temáticas y sus puntos de vista, lo que debilita la capacidad del Consejo de ser una instancia de debate y encuentro entre las comunidades y la institucionalidad.

En estos términos, se inicia un trabajo con las comunidades y también con los servicios públicos. Con las primeras se inicia el trabajo de diseño de los Planes Productivos, que constituyen un ejercicio de planificación, pero por sobre todo de participación y reflexión que resultan importantes ante la debilidad del Consejo como instancia de ese tipo.

“a fines del 2001 se constituye el equipo y ya a partir de febrero, marzo del 2002 ya se empieza a trabajar con comunidades, para implementar el plan productivo. Y en esa línea (...) yo lo que vi, fue un reencantamiento, tanto en los servicios públicos como en las comunidades, a participar en las reuniones, que venía así como en bajada y en todas las reuniones de comisiones las dirigentes empiezan a hacer, a tener una fuerte participación, debido a que ellos, ya los proyectos, los estaban empezando a ver y proyectar a tres años, entonces era como un ejercicio interesante para las comunidades, saber si efectivamente esos proyectos iban a tener financiamiento (...) Y en cada una de estas reuniones se discutía y de analizaba, cual era el compromiso institucional para asegurar esta inversión (...) hasta ese momento no se había trabajado de esa manera, entonces fue un ejercicio como innovativo en ese aspecto y una de las cosas que obviamente trasladó orden al interior del ADI, fue la creación de la, lo que nosotros trabajamos por metodología, que fue la generación de los POA a la planificación” (Entrevista Coordinador UEZ)

Como resultado de este proceso de fortalecimiento, a juicio de Orígenes, el ADI se revitalizó, logrando re-encantar tanto a comunidades como a funcionarios públicos. En opinión de los consultores, esto tiene dos importantes implicancias: la primera, funcional, es que *amarra* recursos con proyectos; y la segunda, más de fondo, es que contribuye a la democratización del Consejo del ADI, donde ahora habría más horizontalidad y capacidad operativa.

A pesar de esto, algunos dirigentes más críticos señalan que aún es escasa la capacidad de participación de las comunidades y sus dirigencias en la toma de decisiones del Consejo del ADI, indicando que incluso habría cierta manipulación de éstas, por ejemplo, cuando se vota una decisión que ya está tomada.

“Se manipulan muchas cosas, en el fondo la... el poder de decisión por ejemplo, que no se integra ni se hace partícipe de la comunidad y de hecho el Consejo mismo ha cometido el error... o sea por más representativo que sea, hay decisiones que no puede tomar la gente, sobre todo cuando se habla específicamente de un territorio, primero se le consulta (...) a los dirigentes si están de acuerdo con lo que yo estoy opinando, sino que después ellos se enteran cuando la decisión está tomada” (Dirigenta Machuca)

Sin embargo, también señalan, como autocrítica, que el pueblo atacameño no ha sido capaz de realizar una reflexión conjunta, porque sus dirigentes se han centrado en sus propias comunidades, sin prepararse para aprovechar la instancia del ADI para plantearse como un interlocutor “en bloque” antes la institucionalidad, que les permita cuestionar o vetar proyectos.

“no hemos estado interesados, nos hemos enfocado solamente en nuestra comunidad y creo que no... desde mi punto de vista, por muy machuqueño que sea y por muy presidente de la comunidad, yo tengo que, por lo menos, siento la necesidad de ver todo lo que está pasando y sobre todo tierra y aguas, que nos involucre a todos y ahí es donde uno tiene que participar y decir qué pasa. Algunos dirigentes está tan enfocados en su cuento, con sus proyectos, con todas sus cosas que no se han dado el tiempo de indagar, de consultar, de ver que qué pueden apoyar. Yo sé que cada uno tiene un interés súper real de luchar por las tierras, de pelear los títulos y qué sé yo, pero individualmente no se puede lograr, tenemos que hacerlo en conjunto, elaborar un sistema de trabajo en conjunto, entonces la ADI por eso que es tan importante la reunión porque se juntan personas muy interesantes (...) va el intendente, la CONADI, la alcaldesa y en el fondo no se saca mucho provecho, o sea yo lo siento así, igual vienen propuestas buenas y que muchas veces traen todo elaborado y uno tiene que aceptary que a veces eso no lo comparte” (Dirigenta Machuca)

Un segundo aporte de Orígenes a los procesos del ADI fue el establecimiento de los POA. Como ya hemos dicho, hay tres POA, uno por cada una de las mesas: tierras y aguas, social y productivo. Estos instrumentos fueron una metodología impulsada por el Programa con el objetivo de *aterriar*, anualmente en las instituciones involucradas, el Plan Director, de manera tal de comprometer recursos. Se elaboraron y ejecutaron POA entre 2002 y 2004, sin embargo, al 2005 todavía están en ejecución los del año anterior. Esto es así dado que se optó por extender los mismos recursos por un año más, para paliar la falta de recursos dada por el retiro planificado del Programa. Sin embargo, la metodología no quedó instalada, y las mesas no elaboraron POA para el 2005, con lo que está en riesgo la sustentabilidad de este mecanismo de “amarre” de proyectos con recursos, aspecto sobre el cual volveremos en páginas posteriores.

Un tercer aporte de Orígenes, si bien no todos lo percibieron así, fue la implantación de los Planes Comunitarios y Productivos, que fueron ejercicio de planificación, participación y reflexión, por medio de lo cuales se asignaron algo más de \$1.124 millones a las comunidades del ADI.

2.3. Instalación de capacidades de gestión del ADI

Como ya hemos dicho, uno de los principales aportes del Programa Orígenes radica en la transferencia metodológica a los servicios públicos. Previo a esta transferencia, durante 2002 y 2003, se realizó un proceso de preparación de los servicios públicos, desarrollándose talleres con ellos, que tenían como objetivo socializar el Programa.

El caso paradigmático de transferencia exitosa corresponde a CONAF, entidad que gracias a la metodología de Orígenes consiguió realizar su planificación de manera participativa, logrando finalmente activar un Convenio de Asociatividad para Áreas Silvestres Protegidas, que constituye uno de los logros más visibles del ADI, y que viene a paliar una de las críticas más fuertes de los atacameños: la explotación de sus recursos naturales y culturales en manos de extranjeros.

“cosa que nosotros mismos vendamos nuestra cultura, pero no que otros nos venda la cultura, porque los hoteles, ellos le llevan la cultura nuestra y nosotros no ganamos nada”
(Dirigenta Larache)

Este Convenio apunta justamente en la línea de controlar la administración de dichos recursos, esfuerzo que se está traduciendo en la generación de ingresos para las comunidades asociadas.

“CONAF por ejemplo, yo creo que se compró el cuento muy bien, pese a que ellos no tenían una gran inversión, (...) sí aprovecharon la oportunidad de fortalecer mucho más el trabajo más directo con las comunidades, entonces ahí dedicaron no sólo una persona sino dos personas a trabajar en apoyo al programa, y los proyectos que lo desarrollaban trataban de hacerlo en forma comunitaria, no solamente gastar los recursos de forestación, y yo creo que ahí hubo un trabajo bastante bueno” (Coordinador UEZ)

En el caso de INDAP, también es posible verificar que Orígenes transfirió cierta metodología, tal como se puede apreciar en la siguiente cita:

“En el caso de INDAP, yo diría que, pese a que el INDAP siempre ha sido reconocido como una estructura muy dura, de muy baja pertinencia en su quehacer, yo creo que donde más ha tenido la oportunidad de poder discutir, de poder analizar su intervención, ha sido dentro del programa (...) Yo creo que ha sido sobretudo un espacio de aprendizaje, yo creo que el INDAP (...) es el que ha puesto mayor cantidad de recursos (...) a disposición del programa y del plan productivo, un buen porcentaje de este plan pertenece a recursos de INDAP y en definitiva en el discurso ha estado mucho en reconocer el aporte del programa, la metodología, pero yo creo que todavía nos faltan aspectos más cualitativos, por ejemplo termina el programa y dónde está el compromiso institucional, ya sea continuar la metodología”. (Coordinador UEZ)

Por otro lado, Orígenes también avanzó en la instalación de capacidades entre los dirigentes comunitarios, particularmente a través del financiamiento de alimentación y traslado para reuniones de comisiones y de Consejo, y de una alianza con la Secretaría General de Gobierno, aprovechando la línea de capacitación con que ellos cuentan. En ese marco, se realizó una capacitación en liderazgo indígena en Solor, durante 2004; y otra en San Pedro de Atacama. También se han realizado, hasta el 2004, talleres de evaluación del ADI, en conjunto con CONADI. Fruto de estos talleres, ya además mediante la aplicación de

cuestionarios de encuesta, se han elaborado Evaluaciones anuales del ADI, las que en general muestran resultados exitosos.

“Es una evaluación positiva y lo avalan todas las evaluaciones que hemos hecho. Hacemos una evaluación por año. Hoy estamos viendo la evaluación que va ser entre el veinte y el treinta de octubre. (...) es una reunión con toda la gente, participativo y todo lo demás. Esas evaluaciones han sido positivas para el ADI. En general han sido buenas. Considero que es la mejor forma de acercamiento, es la mejor que hay. [Estas evaluaciones las coordina la CONADI] como secretaria ejecutiva, pero ahora junto con Orígenes”.
(CONADI)

A pesar de lo anterior, es posible encontrar en reiteradas oportunidades, entre dirigentes y entre funcionarios públicos, la queja sobre la *falta de fortalecimiento*. Esta carencia se evidenciaría en el relativo fracaso de algunas iniciativas financiadas por Orígenes, sobre todo aquellas relacionadas con adquisición de materiales y herramientas de trabajo. En estos términos, se indica que la obligación de hacer Planes Productivos, si bien respondió a las necesidades de la gente –porque se formularon de manera participativa-, no tuvo el impacto esperado, porque *faltó fortalecimiento*.

“... habían dirigentes que decían “ah, si tuviéramos un tractor, otro gallo cantaría”. Hoy día tenemos tractor y está cantando el mismo gallo... Claro que hay que pagar... ¡claro! ¡es que no todo es gratis!, yo creo que todos nos estamos dando cuenta de que hay que fortalecer también, hay que ver pa’ qué estás pidiendo la herramienta, ¿para arrinconarla o para trabajarla?” (Alcaldesa de San Pedro de Atacama)

Esta opinión es en cierto modo refutada por los entrevistados del Programa, quienes indican que la *falta de fortalecimiento* se ha convertido en una frase cliché que se usa para justificar los malos resultados de algunos proyectos, y que se ha instalado en base a cierto resentimiento que CONADI tendría para con el Programa, dado el fuerte reconocimiento con el que cuenta.

“he llegado como al convencimiento que hay como una cuestión más de fondo, más una cuestión de resentimiento hacia el fuerte reconocimiento al programa más que al... Yo lo veo por ese lado porque hasta diciembre del año pasado, con la CONADI, llevábamos una fuerte relación, un trabajo en conjunto, jamás escuché que el fortalecimiento fuera tan gravitante, tan negativo dentro del programa (...) ahí yo empecé a sentir (...) la CONADI, nos han dicho sus mismas directoras en algunas ocasiones, que han ido a comunidades y han sostenido reuniones y se han comparado a Orígenes, se han mostrado: ‘esto es Orígenes, esto somos nosotros, díganos cuál es mejor’”. (Entrevista Coordinador UEZ)

Ellos indican que se hizo fortalecimiento con recursos locales –los ya comentados de la SEGEGOB- los que fueron apalancados por la UEZ, en vista de que desde el nivel central dichos recursos demoraban y no llegaban, y que además fortalecimiento es más que el gasto de los recursos de ese componente, sino también diversas acciones que contribuyen a fortalecer capacidades.

“En las reuniones que se desarrollan, cuando esté esa constante decirle al programa que le faltó fortalecimiento, porque todos saben que la línea de fortalecimiento que habían diseñado, que fueron diseñados por nosotros y nunca bajaron los recursos. No obstante, el fortalecimiento no sólo es capacitación; fortalecimiento lo podemos ver en los diferentes POA, en la planificación, en la diferente participación de las comunidades, en las

consultarías de seguimiento para poder entregar mayor capacidad administrativa media, en la pasantía, en montón de otras cosas podemos decir” (Entrevista Coordinador UEZ)

Asumiendo todo lo anterior, y como un modo de evitar, a futuro, que hayan problemas similares, la UEZ plantea la necesidad de clarificar, para todos los actores del ADI, lo que se entiende por fortalecimiento. Se tiene la sensación de que todos tienen concepciones distintas y que se ha terminado por cristalizar la idea de que *no se hizo fortalecimiento*.

“nosotros propusimos dentro de la UEZ que se hiciera un taller de reflexión de los servicios públicos encauzados, principalmente a saber cuál es la mirada de cada servicio público en el tema indígena y llegar a un punto común, de encuentro, porque estoy segura de que lo que hablo yo por fortalecimiento y lo que habla el INDAP y la CONADI, son distintos y lo que quiere el intendente, porque muchos quieren que el fortalecimiento sea que las comunidades encuentren que todo está súper bien” (Equipo UEZ)

Una manera de avanzar en la clarificación de lo que se entiende por fortalecimiento, está dada por la opinión de una dirigente, quien indica que fortalecimiento es, al menos: i) prepararse o capacitarse para realizar proyectos, antes de ejecutarlos, ii) prepararse o capacitarse para plantificar con una metodología que permita priorizar, iii) capacitar a los habitantes del ADI en general, no sólo a los dirigentes, en lo que significa ser ADI.

“lo único que le recomendaría yo que primero que nada se haga un fortalecimiento entre ellos, porque de repente uno... por ejemplo acá cuando llegó Orígenes no se hizo un fortalecimiento, primero aprender las cosas y después desarrollarlas (...) cuando recién empezamos a trabajar, no hubo... cómo decir, una enseñanza, digamos, vamos a hacer los programas de trabajo, pero cuál es lo más importante, o sea cuál requerimos con más importancia (...) ordenar eso primero y que la gente sepa qué es lo que es la ADI, y esas cosas que eran nuevo (...) uno ha ido aprendiendo, pero de repente uno no tiene como capacidad para ir enseñando a toda la gente lo que es el ADI, esas cositas, entonces a eso voy, de que debieron haber hecho un fortalecimiento a todo el pueblo en general, que toda la gente sepa lo que es el ADI, lo que es Orígenes, lo que es cada... (...) no los puros dirigentes” (Dirigenta, Peine).

2.4. Sostenibilidad de los procesos de gestión

Como ya hemos dicho, uno de los principales aportes del Programa Orígenes a la gestión del ADI fue la adopción de los POA como mecanismo de compromiso de recursos. También dijimos que en el período 2005 el diseño de los POA se encontraba atrasado, dado que recién estaban terminando de ejecutarse los que correspondían al 2004, debido a que había sido necesario lograr que los mismos recursos asignados para el 2004 cubrieran el 2005. Sin embargo, a pesar de que se les asigna importancia, no se observan mayores esfuerzos por replotar este instrumento, lo que cuestiona la sostenibilidad del mecanismo y también del éxito del ADI.

- *“Este año tuvimos una dificultad seria en los POA. Los dos ADI, tuvimos dificultad en la elaboración de los POA. (...) Por ejemplo el de educación lo está haciendo educación, pero no hay un estatuto. Esa es la dificultad, hay que plantear que debe haber una comisión que se encargue del POA, (...) encargados. En años anteriores eso lo hacía la CONADI con la SERPLAC. Este año no se hizo. La verdad es que estamos ahí haciendo el POA de educación...”*
- Pero están haciendo el de este año ahora en septiembre...

- *Sí. Estamos mal, la verdad es que está todo con problemas. (...) el primer año tuvimos POA, el segundo también y este año es el que fallamos (...) no he podido entender la razón” (CONADI)*

En estos términos, funcionarios de Orígenes señalan que si bien tras el retiro del Programa la estructura organizacional del ADI- el Consejo Directivo- no se ha visto afectada, sí lo ha hecho este mecanismo que era de importancia para operativizar el Plan Maestro.

También se indica que tras la salida del Programa se han desregularizado las sesiones del Consejo, tanto en frecuencia como en contenidos, perdiendo calidad. Lo que ha ocurrido es que ya no hay seguimiento a los acuerdos del Consejo, por lo que hay desinformación y discontinuidad en el tratamiento de los temas el ADI, lo que incluso ocasionó problemas en la última sesión, ocurrida en Agosto.

“En la última reunión del consejo directivo fue un caos tremendo y en un momento estando en la reunión, uno no logra entender qué esté pasando, por qué tanta desinformación, por qué tanta gente que pregunta cosas nada que ver y después un dirigente da la primera luz de lo que podría ser la explicación. Dice ‘¿por qué en esta reunión estamos tan complicados, por qué nos hemos desordenado tanto, acaso esta reunión no era solamente resolutive?’. O sea vale decir aquí llegaban los temas que necesitaba toma de decisión y esos temas provenían del trabajo de las comisiones. Chuta y ahí me digo yo ‘claro’, y empiezo a analizar la tabla y en la tabla habían puros temas nuevos, ninguno era de resultados, todos eran más bien temas de información y las etapas de información, de análisis, de trabajo son de las comisiones (...). Entonces ahí vemos que se desorganizó la estructura, entonces efectivamente uno dice ‘cuando estaba el programa era una cuestión que ni siquiera tenía que proponérselo el programa, era una cuestión que estaba obligado’ (...) Tenía que trabajar así y todos trabajaban muy ordenados, con reuniones mensuales, ahora tenemos reuniones cada tres meses y aún así no llegan todos” (Entrevista Coordinador UEZ)

No hay que olvidar que antes de Orígenes, el ADI existía y funcionaba, por lo que cabe esperar que tras su retiro, siga haciéndolo, porque los recursos que concentra no provienen sólo de Orígenes. Al respecto, cabe indicar que el hecho de que un proyecto favorezca al ADI en la actualidad es un aspecto que “suma puntos” a la hora postular al FNDR, vía por la cual se financia gran parte de los proyectos municipales.

“[si] viene del FNDR y dice que este proyecto se incluye dentro del desarrollo social de los pueblos indígenas a través del ADI, tiene un plus”. (CONADI)

Tras este análisis, se puede señalar que la sostenibilidad de esta ADI está dada por varios factores, entre los cuales destacan:

- la posibilidad de contar con una secretaría ejecutiva o gerencia más activa
- la posibilidad de contar con un mecanismo validado –sea o no el POA- que vincule recursos anuales con el Plan Maestro
- la posibilidad de que la organización indígena se fortalezca, exigiendo y contribuyendo a que el Consejo Directivo funcione y que se haga seguimiento a sus acuerdos

2.5. Articulación del ADI con el sector público y privado a nivel local

A la llegada de Orígenes, como indican algunos entrevistados, CONADI ya había realizado un importante trabajo de convocatoria y motivación de actores, al cual Orígenes sólo debió sumarse. De todas maneras, como hemos venido diciendo, resultó de especial interés la articulación desarrollada con INDAP y CONAF, en la que Orígenes influyó particularmente.

Sólo una institución pública es mencionada como un actor que “falta” en el ADI, y corresponde a la CONAMA. Si bien está presente en la mesa de trabajo de Tierras y Aguas, se indica, por parte de funcionarios públicos, que su presencia debiera ser mayor, dado que las comunidades indígenas constituyen ecosistemas particularmente vulnerables a la falta de agua.

Una dirigente también señala la importancia de la presencia de CONAMA, para hacerse cargo no sólo del tema agua sino también de la preservación del ambiente en el amplio sentido, es decir de patrimonio antropológico, arqueológico, entre otros de directa relación con el estilo de vida del pueblo atacameño.

“la COREMA autoriza hoteles y construcciones y nosotros no hemos exigido tampoco el derecho de impacto antropológico (...) si es que no encuentran arqueología, y qué hay de la gente, el pastor que pasa con su ganado ya le cierran el camino, eso creo que aquí no se está haciendo” (Dirigenta Machuca)

Llama la atención la falta de menciones, por parte de los entrevistados, a posibilidades de articulación con el mundo privado, a pesar de su importante presencia en el territorio ADI. Particularmente, resaltan la Fundación Minera La Escondida⁵⁵, el Proyecto Alma⁵⁶, el

⁵⁵ El área de Desarrollo Indígena de la Fundación Minera La Escondida, tiene por misión "Contribuir a la integración de los pueblos originarios al desarrollo regional y nacional, respetando y preservando su patrimonio cultural y natural.". Sus objetivos estratégicos son i) Contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación, ii) Contribuir al mejoramiento de la atención en salud, iii) Fortalecer la identidad cultural, iv) Potenciar el desarrollo social y turístico; v) Desarrollar investigación y estudios y promover actividades de extensión.

A pesar de lo pertinente que resultas estos objetivos para el ADI, y de que efectivamente la FME ha financiado proyectos en varias comunidades del ADI, según indica el coordinador local, Manuel Escalante, “nuestra participación en el ADI ha sido siempre de coordinación y complementación a la hora de definir nuestros proyectos y acciones. Se nos ha invitado formalmente a participar en las sesiones y comisiones, lo que hemos hecho en la medida de nuestras posibilidades. No hemos tenido participación directa en proyectos originados por instancia del ADI, sin embargo nuestros proyectos se insertan en las propuestas que hacen las propias comunidades y sus autoridades. Nuestros proyectos en general dicen relación con la generación de capacidades humanas y sociales. Mediante un Fondo Concursable (FOCOIN), creado especialmente para las organizaciones indígenas estas han podido cofinanciar proyectos que redundan en actividades productivas, especialmente en lo que se refiere a la administración de sitios turísticos”.

⁵⁶ El proyecto Alma es un observatorio astronómico de última generación. A fines del 2002 se firmó un acuerdo con la comunidad de Toconao, en el cual participaron la Municipalidad de San Pedro de Atacama, el intendente Jorge Molina y Bienes Nacionales. "Este acuerdo permite la liberación de algunos terrenos demandados ancestralmente por esta comunidad para la realización de este importante proyecto, con lo que quedan finiquitados todos los trámites regionales para la venta y concesión de los terrenos", señaló.

En: www.mercurioantofagasta.cl/site/edic/20030119203822/pags/20030119230158.html

Museo Le Paige⁵⁷, dependiente de la Universidad Católica del Norte; y las empresas turísticas en general, especialmente la cadena Explora.

Al respecto, algunos entrevistados dan a entender que la comunidad no habría asumido aún la importancia que tienen estas inversiones, y que por tanto no han aprovechado el beneficio que éstas pueden traer, por lo que ha desperdiciado las oportunidades de opinar y negociar. Así ocurrió con el Proyecto Alma.

“He estado en reuniones del Consejo Directivo donde se hizo el traspaso de unos territorios para el tema de los observatorios y donde se han hablado de temas súper importantes y el Intendente dice “los que estén de acuerdo que levanten la mano” y yo he quedado así como ¡oh! (impresionada), alguien que se pare y que diga ‘no, señor Intendente, esto tenemos que estudiarlo bien las comunidades y nos vamos a reunir en tales ocasiones y después lo vemos’. Yo ahí me habría parado y lo habría emplazado y le hubiese dicho “no señor Intendente, nos está presionando, nosotros no vamos a votar en temas sumamente relevantes. ¿Sabes qué han hecho? Dicen “ya, todos de acuerdo” y listo. Entonces, yo creo que la brújula se les va para otro lado, los temas importantes pasan a segundo plano”. (Equipo UEZ)

Por otra parte, una dirigente señala que el tema no ha sido tratado en profundidad:

“pero de que haya llegado un información para todas las comunidades contándoles, cuál es el proyecto que se va a hacer primero no, si se han hablado temas puntuales, por ejemplo el tema de la plata, cómo se va a distribuir...” (Dirigenta Machuca)

Un entrevistado señala que quienes están a cargo de estas grandes inversiones debieran tener claro que el interlocutor es el Consejo Directivo. Esta interlocución permitiría a las comunidades negociar en conjunto, logrando ventajas no sólo particulares y locales, sino para toda el ADI.

“Ahí vemos nosotros que hay poca capacidad de negociación por parte de las comunidades, de aliarse en un solo frente y decir ‘no, nosotros vamos a poner las condiciones’, pero cuando se han hecho esos frentes -te hablo del caso de San Pedro, porque acá desconozco un poco- la municipalidad junta a todos los vecinos y les dice “hagan demandas grandes, importantes”. Se juntan todos, están elaborando la demanda y viene el viejo de la minera y se va directo para la comunidad y dice “eso los está demorando, díganme que quieren”, “yo quiero un camión tres cuartos”; “acá tiene su camión tres cuartos, pero firmeme acá”. Entonces se consiguieron todas las firmas y se fue al hoyo la negociación grande, y uno tuvo un camioncito que todavía está botado en Talabre, el otro una plata para una camioneta que nunca se compró y no se sabe que pasó con la plata” (Equipo UEZ)

Como experiencia de coordinación, se señala que, tras el establecimiento de Convenios de Asociatividad para Áreas Silvestres Protegidas, a través de las cuales una Asociación de Comunidades se hace cargo de la administración de sitios turísticos, las hoteleras y demás operadores se habrían visto obligados a conversar con los atacameños.

⁵⁷ De particular importancia es el proyecto Escuela Andina implementado por el Museo, desde el 2002, que el 2005 finalizó su cuarta versión. La Escuela Andina, a través de su “Curso de capacitación en patrimonio natural y cultural atacameño y quechua”, busca capacitar a jóvenes de origen atacameño en el cuidado y manejo de sitios arqueológicos heredados de sus antepasados.

2.6. Identidad cultural y territorial

Aunque es difícil para una consultoría que se ha centrado en temas de gestión, hacer un juicio sobre el impacto en la identidad, es posible proponer algunos aspectos respecto de los cuales se puede reflexionar.

El primero es que el traspaso de una metodología participativa por parte de Orígenes a los servicios públicos, les ha permitido a éstos sensibilizarse y conocer más de cerca el tema indígena, lo que debería redundar en políticas, planes, programas y proyectos con mayor pertinencia cultural, y por ende, en el fortalecimiento identitario del pueblo atacameño.

“si no existiera el ADI, hay muchas instituciones que quizás no pescarían a los atacameños y resulta que el día de mañana la debacle sería un estanque en mitad de Toconce, porque no les interesa quién vive ahí. Entonces, ahora, con el tema del ADI, en otras palabras, se respeta y las instituciones también conocen cuáles son los límites de las comunidades, las comunidades también conocen los límites de las instituciones públicas, entonces por supuesto que eso valida” (Co-ejecutores INDAP, CONAF, CONADI)

Sin embargo, el tema de la pertinencia cultural es un aspecto crítico. Si bien se ha avanzado en ella, en parte gracias a Orígenes, por otra parte hay algunos discursos, que incluso se encuentran al interior de instituciones públicas, que indican que ese ya sería un “tema superado”, y que incluso lo que viene es una postura más cercana a la autodeterminación. Lo que importa aquí no es emitir un juicio sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, sino que incluso dentro de la institucionalidad no hay acuerdo sobre el modo en que se aborda la temática indígena, lo que produce al menos ciertos “ruidos”.

- *“Las instituciones no tenemos una misma mirada sobre ciertos temas, la pertinencia por ejemplo, veo que mucha gente lo reduce a la construcción de una sede o de qué la va a construir. Esa es la pertinencia para algunos y eso es un tema complejo, son temas que es necesario discutir y llegar a puntos comunes... (...) La CONADI tiene ese ‘rollo’ de que la pertinencia ya no (...) es un dirigente el que está también como funcionario de la CONADI. Entonces tiene un discurso más o menos puro. Cuenta con un marco teórico, ideológico de cosas juristas, que ya el tema pertinencia no tiene sentido. Hay una visión de demanda ancestral, no tiene que ver con una demanda hacia la civilización*
- *Y que en el fondo tú no te puedes regir por las mismas leyes chilenas, estamos llegando hasta ese punto. En una reunión que tuvimos con los dirigentes se propuso la idea de cerrarlos a ellos y cobrar por la entrada. Eso sí que lo encuentro peligroso”.* (Equipo UEZ)

El segundo aspecto sobre el se puede reflexionar es que el ADI, como instancia en que se reúnen todos los actores, ha servido para complementar el desarrollo entre todos, lo que se logra sensibilizando a los actores y comprometiéndolos en procesos de largo aliento.

“acá se hace un proyecto y se termina (...) no andar picando de a poquito” (Alcaldesa de San Pedro de Atacama)

Además, como hipótesis es posible plantear que el Consejo Directivo es una estructura que si bien no tiene ninguna relación con los liderazgos tradicionales, obliga a los representantes a juntarse, cosa que no ocurre en otras instancias, en tanto el Consejo de Pueblos Atacameños está en crisis. La reunión de dirigentes y su trabajo conjunto en las

mesas técnicas, podrían constituirse en el inicio de una instancia de fortalecimiento del pueblo atacameño.

2.7. Efectos del Programa Orígenes en el ADI

Mejoramiento de las condiciones de vida

Orígenes aporta al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades por la vía de la inversión en proyectos que corresponden a los 4 componentes del Programa: Desarrollo Productivo, Educación y Cultura, Fortalecimiento y Salud Intercultural.

De acuerdo a datos entregados por el Programa, la inversión total en el ADI Atacama la Grande asciende a MM\$ \$ 1.124, monto en el cual sobresale el presupuesto destinado al componente Desarrollo Productivo, con algo más de 900 millones. El componente con menor presupuesto corresponde a Salud Intercultural, con sólo un poco más de 36 millones, lo que podría asociarse, como veremos, a los problemas de funcionamiento que éste tuvo.

Cuadro n° 16

Total presupuesto por componente y comunidad

Comunidad	Componente				Total general	
	DESARROLLO PRODUCTIVO	EDUCACION Y CULTURA	FORTALECIMIENTO	SALUD INTERCULTURAL	\$	%
Camar	\$ 49.749.000	\$ 0	\$ 3.666.000	\$ 3.000.000	\$ 56.415.000	5,0
Coyo	\$ 82.384.751	\$ 2.652.825	\$ 3.800.000	\$ 1.903.233	\$ 90.740.809	8,1
Larache	\$ 76.337.084	\$ 3.765.100	\$ 4.300.000		\$ 84.402.184	7,5
Machuca	\$ 49.458.708	\$ 2.915.000	\$ 4.764.000		\$ 57.137.708	5,1
Quitor	\$ 77.291.084	\$ 2.329.840	\$ 6.180.000		\$ 85.800.924	7,6
San Pedro de Atacama	\$ 74.891.084	\$ 4.256.440	\$ 2.970.000	\$ 27.500.500	\$ 109.618.024	9,7
Santiago de Río Grande	\$ 78.735.000	\$ 4.575.000	\$ 6.719.000	\$ 3.000.000	\$ 93.029.000	8,3
Sequitor	\$ 72.674.084		\$ 8.270.000		\$ 80.944.084	7,2
Socaire	\$ 73.180.000	\$ 3.404.900	\$ 6.900.000	\$ 225.784	\$ 83.710.684	7,4
Solor	\$ 82.234.084	\$ 4.334.320	\$ 5.074.000		\$ 91.642.404	8,1
Talabre	\$ 72.561.300	\$ 2.944.500	\$ 3.300.000		\$ 78.805.800	7,0
Toconao	\$ 102.479.000	\$ 10.165.000	\$ 6.008.000	\$ 225.783	\$ 118.877.783	10,6
Peine	\$ 84.727.000	\$ 2.500.000	\$ 6.348.000	\$ 225.783	\$ 93.800.783	8,3
Total general	\$ 976.702.179	\$ 43.842.925	\$ 68.299.000	\$ 36.081.083	\$ 1.124.925.187	100,0

En relación a número de proyectos, al igual que en la clasificación por monto, el componente Desarrollo Productivo concentra la mayor cantidad de ellos (156 proyectos) seguido muy de lejos por Educación y Cultura (19 proyectos), Fortalecimiento (15 proyectos) y Salud Intercultural (14 proyectos).

Cuadro n° 17

Número de proyectos por componente y comunidad.

Comunidad	Componente				Total general	
	DESARROLLO PRODUCTIVO	EDUCACION Y CULTURA	FORTALECIMIENTO	SALUD INTERCULTURAL	N°	%
Camar	6	1	2	1	10	4,9
Coyo	12	2	1	1	16	7,8
Larache	13	1	1		15	7,4
Machuca	8	1	1		10	4,9
Quitor	13	1	2		16	7,8
San Pedro de Atacama	15	2	1	8	26	12,7
Santiago de Río Grande	12	2	1	1	16	7,8
Sequitor	14		1		15	7,4
Socaire	12	1	1	1	15	7,4
Solor	16	2	1		19	9,3
Talabre	12	2	1		15	7,4
Toconao	11	2	1	1	15	7,4
Peine	12	2	1	1	16	7,8
Total general	156	19	15	14	204	100,0

ÁREA DE DESARROLLO INDÍGENA LLEU-LLEU (VIII REGIÓN)

1. Antecedentes generales del ADI

1.1. Antecedentes jurídicos

El Área de desarrollo indígena Lleu-Lleu, fue creada a partir del Decreto N°60 del 8 de marzo de 2001. El texto del decreto lo reproducimos a continuación, puesto que muestra las condiciones por las cuales se constituyó como ADI, y señala lo siguiente.

“Que, el área del Lago Lleu Lleu, comprendida en la cuenca de dicho lago hasta alcanzar el borde costero, donde se encuentran ubicadas las comunas de Cañete, Contulmo y Tirúa, constituye un territorio habitado ancestralmente por comunidades indígenas de la etnia mapuche, cuyos antecedentes históricos se remontan a la época prehispanica, lo que se respalda por sitios arqueológicos que testimonian la antigua data del poblamiento indígena.

Que, el sector presenta una alta densidad de población indígena que alcanza a las 2.626 personas, radicadas en las comunidades, correspondiente al 15% de la población indígena de la Provincia de Arauco.

Que, las comunidades indígenas mapuches del Lago Lleu Lleu, se encuentran localizadas en un área de homogeneidad ecológica de ambiente cordillerano, compuesta por la cuenca lacustre que tiene una superficie de 670 km², u la superficie del Lago alrededor de 20 km², con una profundidad media de 16 metros, siendo su perímetro de 94 km.

Que, la dependencia de recursos naturales para el equilibrio de estos territorios se enmarca en una zona donde la principal unidad de relieve es la Cordillera de Nahuelbuta la que se presenta disectada por profundos valles, quebradas y cuencas que desembocan en el lago, donde las planicies litorales también representan una unidad de relieve significativo determinado por el avance de dunas en gran parte de sus dominios; y, que dado los altos índices de precipitación, el relieve de los terrenos y los fuertes vientos, permiten que el área presente muchos riesgos de erosión.

Que, el área constituida por una asociación de bosque esclerófilo, siempre verde, ha sido diezmado fuertemente por la actividad silvícola, por especies exógenas como el pino radiata y el eucalipto, desplazándose la mayor expresión de este bosque a las áreas de reserva de la Corporación Nacional Forestal (CONAF).

Que, los integrantes de dichas comunidades viven en condiciones de extrema pobreza, lo cual se expresa en insuficiencia de ingresos, graves deficiencias en materia de agua potable y alcantarillado, salud, alimentación, vivienda, administración de justicia, infraestructura vial y comunitaria, tecnología agrícola y obras de regadío, falencias que requieren para su superación de una coordinación efectiva de los programas que el Estado desarrolla en la zona, así como la adopción de medidas que tiendan a la ejecución de planes, proyectos y obras en su beneficio.

Que, por lo anteriormente señalado resulta indispensable establecer en la zona del Lago Lleu Lleu un Área de Desarrollo Indígena.

DECRETO:

1º. DECLARASE Área de Desarrollo Indígena, conforme lo dispuesto en el artículo 26 de la ley N° 19.253, al territorio ubicado en la zona del Lago Lleu Lleu, comunas Cañete, Tirúa y Contulmo, provincia de Arauco, VIII Región del Bío Bío, comprendida entre los siguientes límites:

Norte: Desde el río Lleu Lleu, prolongándose luego hasta el nacimiento del estero Poyan, desde este punto una prolongación en línea recta hasta el nacimiento interior de Antiquina, siguiendo esta dirección del camino, para rematar con el límite de la IX Región.

Oeste: Límite del IX Región, incluyendo el camino de Antiquina hasta el camino el camino a Charrucura por el sur.

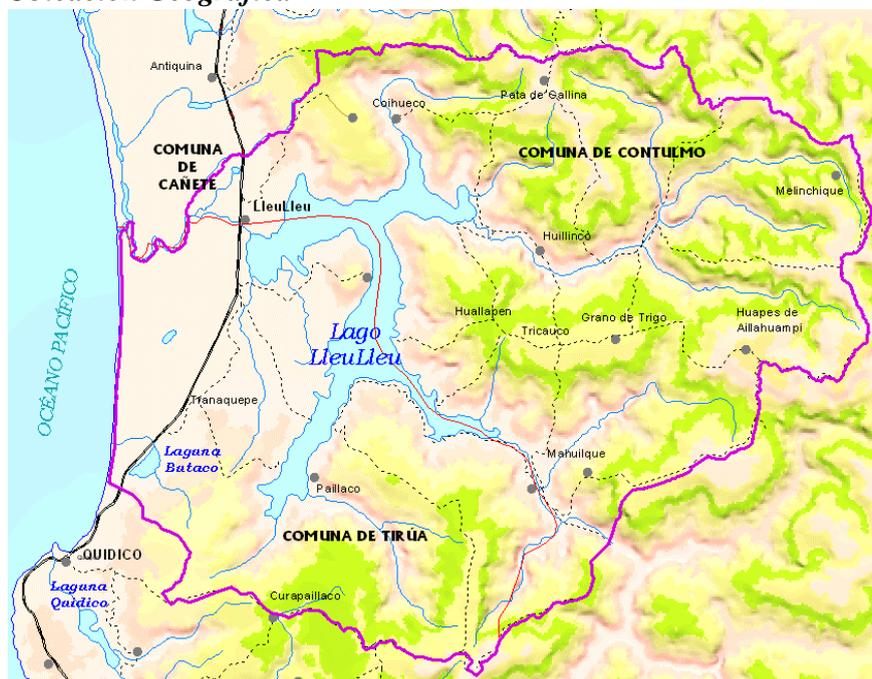
Sur: Camino a Charrucura, desde la ruta 70 por el oeste hasta el límite con la IX Región

Este: Borde costero, desde el río Lleu Lleu por el norte hasta camino Charrucura, a la altura de Quidico, por el sur.

2º. La declaración del Área de Desarrollo Indígena, dispuesta por el presente Decreto, tiene por finalidad la focalización de la acción que, de conformidad a la ley, corresponde desarrollar a los organismos de la administración del Estado en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades”.

1.2. Antecedentes geográficos y sociodemográficos⁵⁸

Ubicación Geográfica



⁵⁸ La información contenida en este punto, ha sido ordenada en base a los contenidos de los siguientes documentos: Resumen Ejecutivo, Línea Base Sociocultural, Área Desarrollo Indígena, Lago Lleu-Lleu. Enero 2001; y Línea Base en Comunidades Indígenas. Programa Orígenes – Primera Fase. Abril 2004.

Como ya se muestra en el texto del decreto de constitución del ADI, el ADI Lleu-lleu está ubicada en la cuenca del Lago Lleu-lleu, y es compartida por las comunas de Cañete, Contulmo y Tirúa, en la Provincia de Arauco, Región del Biobío.

En resumen, sus límites son:

Norte: río Lleu Lleu, Antiquina y Región de la Araucanía.

Oeste: Límite de la Región de la Araucanía.

Sur: Camino a Charrucura, Comuna de Tirúa

Este: Segmento de Borde costero.

Características geográficas

El ADI del Lago Lleu-Lleu contempla un total estimado de 11.000 Hás en posesión de las (ahora) 23 comunidades indígenas inscritas dentro de sus límites. El promedio estimado de hectáreas por comunidad es de 579 Hás, mientras que el promedio de superficie de los predios por familia, debería bordear las 10 Hás. El 49% de los terrenos del Área tienen entre 1 y 10 hectáreas. La comuna de Contulmo concentra a la mayor parte de la población que dispone de 51 a 100 Hás. Las personas con más de 100 Hás cuentan sólo dos, una en Contulmo y la otra en Tirúa.

El entorno natural es mixto; encontrándose presencia de manchas bosque nativo y renoval, con predominante presencia de plantaciones de pino y eucaliptus. Los suelos se encuentran degradados y erosionados en algunas zonas, por lo que no permite todas las modalidades de cultivo.

1.3. Antecedentes Sociodemográficos

Población

La cantidad de población que habita en el Área es de 4.452 personas, de las cuales el 54.2% corresponde al sexo masculino y un 45.8% al femenino. En cuanto a los tramos de edad el mayor número de personas se concentra entre los 16 y 24 años de edad, correspondiendo al 17% de la población.

Del total de las personas que viven en el Área 2.613 de ellas se declaran indígenas bajo la categoría de Mapuche o Mapuche/Lafquenche, correspondiendo al 58.7%, el 39.2% de la población se dice no indígena representando a 1.747 personas y un 0.9% dice pertenecer a otra etnia distinta a la Mapuche. Este porcentaje, sin embargo, no es equivalente para las tres comunas del ADI. La comuna de Cañete es la que mantiene una mayor proporción de pertenencia mapuche declarada, con un 72%, seguida por la comuna de Tirúa, con un 61,6%. La comuna de Contulmo es la que presenta una menor proporción de personas con identidad mapuche, con un 27,3%.

Gran parte de las viviendas del Área están habitadas por familias de tipo nuclear (69%), las que se han definido como aquellas compuestas por padre y/o madre e hijos. El 30.9% de

viviendas se conforman por familias del tipo extenso; lo que implica que más de un núcleo familiar que comparten una misma vivienda.

En cuanto a la adscripción religiosa los datos nos dicen que un 40% de la población del ADI esta ligada a la Iglesia Evangélica, secundada en términos de adherentes por la religión católica manifestando una adherencia de un 32.4% y un 21.6% dice no pertenecer a ninguna religión. Además, los datos nos dicen que la población indígena es la que menos fieles aporta a la religión católica, a diferencia de la cantidad de adherentes a la iglesia evangélica, en donde participan 39.5% de la etnia y un gran número de ellos se declara sin religión con un 24.9%.

Educación

Con respecto a los grados de escolaridad de los habitantes del Área las cifras dicen que un 11.6% de la población no ha tenido estudios de ningún tipo. Al desgregar ésta información por grupos de edad, tenemos que el tramo de mayores de 3 años son los que presentan un mayor índice en la categoría anteriormente descrita. En cuanto a la población que tiene educación básica incompleta esta asciende a un 64%, el porcentaje de la personas que pudo realizar la enseñanza media científico / humanista, ésta sólo alcanza a un 2.2%, agregándose la educación técnica completa en la cual un 1.3% de la población la ha realizado. La categoría que se ha mencionado concentra su porcentaje en el grupo etario que va desde los 16 a los 50 años.

En cuanto a la educación universitaria completa, los datos muestran que un 0.7% de los habitantes del ADI la han realizado, en donde los tramos de edad están entre los 25 y 75 años. Al cruzar la información que se esta señalando con la población Mapuche nos encontramos que los representantes de la etnia y los no indígenas presenta tendencias muy apreciadas en los niveles de instrucción recibida.

Los datos con relación a la alfabetización en el Área nos dicen que el 82.1% de la población que se ubica sobre los 6 años sabe leer y escribir, siendo el punto más alto en el grupo etario que va desde los 13 a los 15 años, descendiendo esta categoría a medida que avanza la edad de las personas, por ejemplo entre los mayores de 75 años sólo un 35% de ellos sabe leer y escribir.

Salud

En cuanto al acceso a la salud primaria por parte de los habitantes del Área, se puede decir que se logra con alguna dificultad, debido a la escasez de postas rurales y por la lejanía de ellas con respecto de algunas comunidades, sin embargo la salud en términos de la calidad ésta es considerada satisfactoria por parte de los comuneros del ADI. Las postas son atendidas por paramédicos y existiendo una ronda médica dos veces por semana la que ésta integrada por un médico, una nutricionista, matrona y asistencia dental.

Para atenciones de emergencia como partos, y enfermedades complicadas no existe infraestructura material ni recurso humano, debiendo las personas trasladarse al consultorio de Tirúa o Cañete y según sea el caso se recurre a Concepción o Angol.

Con respecto a la medicina tradicional en el Área existen 5 Machi, las que tienen un rol importante en la cultura Mapuche, la que se expresa en la medicina y en la religiosidad.

1.4. Aspectos económicos

Ocupación e Ingresos

La oferta de empleo como así también los ingresos están determinados por las condiciones medioambientales del Área, por tanto, presenta un carácter agrícola, ganadero y forestal, en éstos tres sectores se percibe una mayor absorción de mano de obra, pero la oferta siempre es escasa, temporal y mal remunerada. También existe el rubro de los servicios ofreciendo una mínima cantidad de empleo, tales como las escuelas, postas y transporte.

En relación a los datos obtenidos, en terreno, de la población mayor de 12 años, el 56.3% dice trabajar, claro está que muchos de ellos sin contrato, pues en gran cantidad de los casos se trata de pequeños agricultores o ganaderos en un contexto de una economía de subsistencia. Si se consideran a las personas que desarrollan algún tipo de labor las que se pueden considerar como personas ocupadas las que serían un 69.6% de la población.

Las personas cesantes y los que buscan trabajo por primera vez son el 3.1% de la población, otro 1.3% no trabaja por discapacidad, el 17.3% realiza labores en el hogar, el 13.3% son estudiantes, los que por edad avanzada no trabajan lo son un 4.6% y el 1.5% no realiza ninguna actividad.

Con respecto a los ingresos se pudo observar que 722 personas declararon percibir ingresos, de las cuales el 41.9% de ellas tiene un sueldo que está entre los 51 y 100 pesos, y el 33% gana menos de 50 mil pesos, de ellos el 42.5% se ubica en la comuna de Contulmo, la comuna de Cañete se encuentra la única persona que declara percibir más de 500 mil pesos y en la comuna de Tirúa ninguna persona percibe más de 150 mil pesos.

La población que percibe menos ingresos son los mapuche, en donde el 57.7% de ellos declara recibir menos de 50 mil pesos. En términos generales la población del ADI que se encuentra entre el tramo de edad de los 25 a los 40 años, siendo el 60.3%, declaran recibir menos de 50 mil pesos mensuales, lo que no deja de ser menor, puesto que se trata de un segmento de la población laboralmente activa.

En cuanto a las condiciones laborales estas no son de las mejores, la mayoría de las personas que trabajan lo hacen sin contrato, por lo tanto no tiene previsión ni pago de imposiciones (AFP). Siendo el 32.5% de la población total la que cotiza en algún sistema previsional.

Otras fuentes de ingresos para los habitantes del Área lo son los subsidios estatales, en donde el 23.5% de la población recibe Subsidio Único Familiar (SUF), el 4.8% tiene Pensión de Vejez (PASIS) y el 2.4% recibe Pensión de Invalidez (PASIS).

1.5. Actividades económico-productivas

Las fuentes productivas presentes en el ADI son escasas, mal remuneradas y en el caso de las existentes, la absorción de mano de obra de la zona es mínima. Entre ellas se encuentran las empresas forestales y la construcción. El rubro servicios se manifiesta como una fuente mínima de absorción de mano de obra; además de la existencia de otras posibilidades aisladas de trabajo. Cabe destacar la existencia de asociaciones indígenas (con fines productivos) donde las personas se reúnen para trabajar colectivamente. En este caso estamos ante fuentes productivas que se generan endógenamente.

La agricultura se presenta como la labor productiva predominante en la zona; sin embargo, no deja de tener un carácter doméstico, con una racionalidad económica limitada y que, dada la cantidad de productos obtenidos, se orienta principalmente al autoconsumo. Esto es consecuencia de la disminución de las tierras agrícolas y el desgaste de éstas, en tanto no hay suficiente como para barbechar y tampoco se puede realizar la tala y roce por los planes de manejo de CONAF. La producción agrícola que se desarrolla consiste básicamente en la siembra de papas, trigo y huerta familiar (huerto al aire e invernaderos). Al no haber excedentes, la comercialización de estos productos es imposible.

La ganadería se desarrolla en el ADI en general en mucho menor grado que la agricultura. La crianza de animales se lleva a cabo principalmente para el consumo y el trabajo. Hay una predominancia de ganado menor (corderos, chanchos) y aves de corral (gallinas, patos, pavos). El ganado bovino constituye la fuente de materia prima para la artesanía, puesto que de ello se obtiene la lana para la confección de tejidos. En cuanto al ganado mayor se lleva a cabo una escasa crianza de vacas, toros (para reproducción y consumo) y bueyes (para trabajo). Por otra parte, la presencia de equinos es casi nula. La actividad ganadera no se encuentra muy desarrollada en la zona a raíz de la falta de tierras.

Los cultivos (76.7%), las Huertas (67.6%) y la crianza de animales menores (65.9%) son los usos más comunes que se le asignan al terreno de la vivienda. En la comuna de Cañete es el cultivo (87.6%) el principal uso de la tierra y luego la crianza de animales menores (67.4%), la ganadería aparece también como una importante actividad ya que el 46.1% de las viviendas de la comuna destinan la tierra de sus viviendas para esta actividad. En esta comuna no se registra uso de la tierra dedicada al turismo. En Tirúa, en cambio, el 1.5% de sus viviendas (porcentaje más alto del total) utiliza la tierra para el turismo. Es en esta Comuna donde también se observa el índice más alto de utilización de la tierra para pastoreo, donde un 23.5% de las viviendas de esa comuna usan la tierra en esta actividad. En Contulmo se aprecia la presencia de la minería (0.3%) y de la plantación forestal (32.1%) con cifras que no aparecen en otras comunas, el principal uso de la tierra de las viviendas en esta comuna es la huerta con un 79.9% de sus viviendas que utilizan sus terrenos para esta faena.

La producción de las familias del Área se destina principalmente al autoconsumo y en menor medida a la venta. Así, los datos arrojados por el estudio indican que la categoría “Venta y el Consumo Familiar” es el principal destino de la producción. Para la venta sólo un 1.1% de viviendas destinan su producción, para sólo el consumo familiar, que supone el

principio de autoabastecimiento, en cambio, el 39.6% de viviendas. No parece extraño que el 47.2% de viviendas de la población Mapuche–Lafquenche destinen su producción al consumo familiar y que sean las viviendas de la población no indígena las que presenten los mayores índices de venta (1.6%) y uno de los más bajos en el consumo familiar (37.6%)

En Contulmo se aprecian situaciones que en otras comunas no se observan, tales como el bajo índice, en comparación con otras comunas, de ventas agrícolas (14.1%), ganaderos (42.5%) y avícolas (5.9%), y los altos índices en la venta de productos frutícolas (5.9%), apícolas (2.2%) y, por sobre todo, productos madereros (26.8%). En el área artesanal se observa la hegemonía de las ventas de la comuna de Tirúa, donde el 18.4% de viviendas destina su producción a la venta en esta área (Línea Base Sociocultural ADI Lago Lleu-Lleu, MIDEPLAN, 2001).

En cuanto al abastecimiento, los habitantes del Área recurren al centro de la comuna de Cañete, en la cual se surten de mercadería, vestuario, electro-domésticos, servicios (salud, educación, pagos, bancos), entretenimientos, transporte (provincial y regional) y otros. Cañete aparece como el “gran centro de operaciones” para los habitantes del ADI

Turismo

La actividad turística que se desarrolla en el Lago Lleu-Lleu forma parte de la diversificación productiva en cuanto al uso de la tierra, aprovechando la belleza escénica de la ribera del lago. Se está desarrollando una actividad turística con un fuerte componente étnico, a lo que los mismos campinistas, a través de la Asociación Libko denominan “turismos con Identidad”, en donde se mezcla el etno y agro turismo, por donde se puede mostrar y expresar la cultura mapuche.

La CONADI ha estado aportando a las iniciativas de los comuneros para desarrollar en sus predios la actividad turística, por ello se han financiado distintos proyectos de los que van desde la compra de madera para cercar sitios donde se instalaran carpas hasta la construcción de cabañas y compras de tierras ribereñas al lago. Otra institución que brinda apoyo en el mismo rubro es la CORFO, a través de PROFOS.

En la ribera poniente del lago existen 17 Camping los que cuentan con infraestructura la que se puede considerar en algunos casos como suficiente y en otros básica y hasta deficitaria, sobretudo en lo que se refiere a baños y equipamiento de sitios. También hay comuneros que desarrollan el turismo de manera informal, consistiendo en el cobro de pequeñas sumas de dinero por la instalación de carpas, y a su vez abastecen a esos esporádicos turistas de verduras y tortillas o pan amasado.

La comuna que más actividad presenta en el rubro es Tirúa, en donde el 15.6% de las viviendas censadas han recibido alguna vez a turistas, en donde el 25.5% de las viviendas del Área han prestando servicios de comidas o colaciones.

De las viviendas censadas el 43.4% muestra interés en dedicarse al turismo, haciendo la salvedad de que no todas las viviendas tienen acceso al lago, pero si pueden prestar servicios asociados. En cuanto a la población indígena es la que presenta mayor interés en

dedicarse al turismo, con un 57.7%, la que representa a 314 viviendas. Y cuando se agrega la variable de dar a conocer la cultura Mapuche por medio del turismo el interés se acrecienta por parte de los comuneros mapuches en donde se manifiesta una disposición del 61.4% de las viviendas censadas. Un 19.9% no acepta la idea y un 18.6% se muestra indeciso.

2. Caracterización de prácticas de gestión y efectos de Orígenes

2.1. Procesos y estructura organizativa del ADI

La Estructura del ADI

La organización

El ADI Lleu-Lleu está conformada por 21 Comunidades, más dos de reciente data, las que son representadas por una orgánica de hecho, a la cual concurren los jefes de cada comunidad, aunque en términos prácticos se reduce a 6 o 7 dirigentes.

Oficialmente, el listado de comunidades indígenas que conforman el ADI Lleu-Lleu es el siguiente:

Cuadro n° 18

Comunidades que forman el ADI Lleu -Lleu.

COMUNA	COMUNIDAD
CANETE	CAUPOLICAN
CANETE	NICOLAS CALBULLANCA
CANETE	PASCUAL COÑA
CONTULMO	DOMINGO PIRQUIL
CONTULMO	FRANCISCO HUELATE
CONTULMO	IGNACIO HUILIPAN
CONTULMO	JUANA MILLAHUAL
CONTULMO	JUAN RANIQUEO
TIRUA	ESTEBAN YEVILAO
TIRUA	JOSE MARIA CALBUN
TIRUA	JUAN LINCOPAN
TIRUA	KELGCO
TIRUA	KRALHUE
TIRUA	LORENZO LEPIN MILLAHUAL
TIRUA	LORENZO PILQUIMAN DE LORCURA
TIRUA	LORENZO PILQUIMAN DE MIQUIHUE
TIRUA	MARIA COLIPI VIUDA DE MARIL
TIRUA	PAILLACO
TIRUA	PEDRO CATRICURA EPULLAN
TIRUA	SEGUNDO YEVILAO
TIRUA	VENANCIO NEGUEY

Estas son representadas a su vez, por una orgánica de hecho, denominada Corporación ADI Lleu-Lleu, la cual no está constituida jurídicamente. Esta organización se relaciona directamente con la Gobernación de Arauco y, a través de ella, con las instancias y servicios públicos. Cabe destacar que esta organización tiene importante peso político dentro del ADI.

En términos de articulación, los organismos y servicios públicos convocados son al menos los siguientes:

Cuadro n° 19

Organismos convocados al ADI.

ENTIDAD	Organismo/servicio (Expresión local)
SEREMI de Obras Publicas	Dirección provincial de Vialidad
Programa Origenes	UEZ Concepción
MINVU	Minvu, delegación provincial
MINEDUC	Programa Intercultural Bilingüe, Dirección Provincial de educación
CONADI	Conadi Regional (Cañete)
FOSIS	Fosis Regional
MINSAL	Servicio de Salud Arauco
Municipios	de Tirua, Cañete y Contulmo
Gobierno regional	Proyectos FNDR
INDAP	INDAP Area Cañete
Conaf	CONAF Provincial
Ministerio de Bienes Nacionales	Seremi de Bienes Nacionales
Conama	Corema
CORFO/ SERCOTEC	Sercotec provincial Arauco
SERNAM	Sernam provincial
Ministerio de transportes	SEREMI de Transporte y telecomunicaciones

La orgánica de comunidades y los servicios y organismos públicos involucrados participan en mesas de trabajo en las cuales el Comité Operativo Zonal (COZ), se constituye en su expresión más relevante y principal instancia coordinadora, aunque no la única.

Cabe destacar, que al momento de la instalación del programa Orígenes los dirigentes de comunidades se encontraban ya organizados para relacionarse con los organismos y servicios públicos, por lo que es posible decir que el modelo de gestión ya se había iniciado.

La dirigencia

El 100% de los jefes de comunidad son hombres. Se identifican en total 4 dirigentes mujeres correspondientes a cargos de vicepresidenta (2), secretaria (1) y tesorera (1).

Las edades de los dirigentes oscilan entre los 30 y 70 años, observándose una lenta renovación de la dirigencia en los últimos años.

Desde la dirigencia, se establece control social sobre cada una de las comunidades. En términos generales, el liderazgo en el ADI es controlado por la dirigencia formal.

La participación de esta dirigencia en el Consejo Operativo Zonal (COZ), es importante para la focalización de la inversión, si bien, al decir de los dirigentes, es insuficiente en cuanto a la toma de decisiones finales.

Otros actores como el lonko o la machi, son figuras consultivas, que no tienen participación en instancias decisivas como el COZ u otras mesas de trabajo en el ADI.

La dirigencia formal, se ha ido configurando no sin traspié en el tiempo. Para comprender el proceso llevado a cabo, es necesario integrar la lógica del territorio hacia la llegada del Programa Orígenes, el cual presenta una cierta diferencia entre las comunidades establecidas en la Comuna de Contulmo (5), las de Tirúa (13), y Cañete (3).

Históricamente, las comunidades instaladas en Tirúa y Cañete son anteriores en su relación con la colonia y el Estado chileno, que las de Contulmo, de más reciente data. En la actualidad, las comunidades han logrado vincularse en el ADI, pero a la llegada del Programa, las comunidades de Contulmo no tenían una directa relación con las de Tirúa; por tanto, fue necesario un esfuerzo (por parte de la Gobernación, por parte del Programa Orígenes) de articular a los dirigentes de todas las comunidades para unificar un cuerpo denominado ADI Lleu-Lleu. Dentro de ese período, se suscitan diversos cambios de posición frente a la intervención del Estado por parte de los dirigentes, hasta lograr una dirigencia que se siente representativa y empoderada del territorio. Para ello, se realizaron negociaciones entre dirigentes, entre actores involucrados, de manera de concordar intereses para poder operacionalizar la acción del Estado chileno en el ADI.

Estas negociaciones, no han estado ajenas a la presencia de componentes políticos. Cabe mencionar, que en la actualidad dos de los dirigentes más representativos del ADI son concejales de la comuna de Tirúa, representando intereses políticos fuertemente en sus comunidades, y para las dirigencias de sus partidos políticos. Por otra parte, se observan facciones al interior de las comunidades (sobre todo en Contulmo) de militantes históricos de otra fuerza política ligada a la izquierda, que no comparte la acción del Estado en las comunidades. Por estos motivos, los dirigentes de Contulmo tienen una representatividad de menor carácter en lo que se conforma como “el núcleo duro” de la dirigencia del ADI Lleu-lleu.

Esto, ha traído algunas consecuencias sintomáticas (aunque no exclusivas) graficadas en hechos como la lapidación de la comitiva de la Gobernación de Arauco hacia Julio de este año. Este hecho, muestra una mayor dificultad de diálogo por parte de los actores públicos involucrados con las comunidades del Este de la ribera del Lleu-lleu. El modelo de gestión subyacente muestra todavía debilidades en la satisfacción de demandas políticas de parte de las comunidades.

El panorama que se describe actualmente para las relaciones de esta dirigencia con la Gobernación de Arauco no está totalmente resuelto. Existe tensión por las situaciones conflictivas que se puedan suscitar, y mucha cautela en las negociaciones que se establecen. La presencia de agentes externos a los involucrados no es visualizada como un aporte al modelo de gestión existente.

Con todo, el modelo de gestión resulta funcional a los intereses de los involucrados, es decir, se facilita la focalización de recursos y existe acuerdo en torno al trabajo de negociación y ajuste que ello implica.

El aporte de Orígenes

Se observa un fortalecimiento del empoderamiento de la dirigencia en el ADI, en relación a su estatus de dirigentes del territorio. Cabe señalar, que a llegada del Programa Orígenes al ADI, ya se encontraba en funcionamiento el modelo de gestión que relaciona a los dirigentes de las comunidades con los servicios públicos y la Gobernación de Arauco. La instalación del programa Orígenes; en este sentido, vino a añadirse como un valor más dentro del concierto ya existente, cuya participación ha tenido aportes de diverso tipo al modelo:

- ? Establecimiento de los Consejos Operativos Zonales (COZ) como instancia resolutoria para la inversión pública en el ADI Lleu-lleu.
- ? Establecimiento de instancias de participación de las comunidades indígenas, en la focalización de los recursos de la oferta pública para el ADI.
- ? Instalación de una dinámica de focalización efectiva de recursos en el ADI, con el concurso de la dirigencia.

2.2. Participación Indígena y liderazgos

La institucionalidad

La participación de los organismos y servicios públicos descende de la instancia provincial convocada en mesas de trabajo coordinadas por la Gobernación de Arauco. Para el ADI Lleu-lleu, la Gobernación obedece a la instrucción de la Intendencia regional del Bío-Bío de articular la oferta pública, y ser mediador y negociador de conflictos que se susciten en las comunidades en general dadas diversas contingencias de efervescencia social.

La articulación de los organismos y servicios involucrados, se da entre los que se mencionaron antes, convocados en reuniones y mesas de trabajo.

En términos de mediación, las acciones coordinadas del denominado modelo de gestión instalado, han debido enfrentar los siguientes ámbitos en el ADI:

- ? Focalización de inversión pública: Resolución de discrepancias entre la dirigencia de las comunidades del ADI y los servicios respecto de la focalización de los recursos, en qué lugares y qué acciones se deben realizar.
- ? Resolución de conflictos derivados de la tenencia de la tierra.
- ? Vigilancia de la vocación territorial, particularmente la derivada de la posible instalación de una empresa minera explotadora de un mineral de escandio situado en la

faja Este del Lago Lleu-lleu hacia la cordillera de Nahuelbuta, lo cual se contrapone a la voluntad de conformar el ADI como un territorio de vocación turística.

- ? Control político y policial de las acciones de violencia suscitadas por la contingencia, y por acciones delictuales particulares (abigeato, riñas entre familias y/o comunidades, etc.).

Las comunidades

Según Línea base del ADI Lleu-lleu *“La mayoría de las organizaciones existentes en el ADI obedecen a un fin instrumental, es decir, giran entorno a la obtención de beneficios, en donde se aprecia una gran cantidad de organizaciones formales (con personalidad jurídica) lo que les da más posibilidades de acceder a recursos por medio de proyectos”*. Esta característica se observa similar en la actualidad, a juzgar por los insumos obtenidos para este estudio.

Las organizaciones presentes en el territorio se listan a continuación, a partir de un listado antiguo el cual se ha actualizado con la información recabada en terreno.

Cuadro n° 20

ORGANIZACIONES FUNCIONALES EN LAS COMUNAS DEL ADI LAGO LLEU-LLEU

Tipo de organización	Nombre	Personas que reúne / Objetivo	N° Socios
Asociación indígena	Rayen Kolkda	Mujeres tejedoras y artesanas	18
Asociación indígena	Quellu Huaiñ	Dueños de camping	25
Asociación indígena	Nehuen Malenche	Mujeres	25
Asociación indígena	Libko	Familias dueñas de camping	28
Asociación indígena	Huinico	Productores de papas	25
Asociación indígena	Nehuen Keche	Mujeres agricultoras	26
Asociación indígena	Kinturayen	Mujeres agricultoras	25
Asociación gremial	Rayen Voygue	Mujeres artesanas	
Asociación indígena	Luis Alonso de Tricauco	Productores de harina	26
Corporación	Corporación de Desarrollo del Lago Lleu Lleu	Desarrollo indígena, recuperación de tierras	14 C.I.
Microempresa	Ayun Mapu Ltda.	Mujeres productoras de mermelada	

Fuente: Elaboración propia en base a Línea base de las áreas de influencia indirecta y directa e impacto directo, Ruta Costera Saavedra – Toltén, MOP, 2001

Dentro de estas, la Corporación ADI Lleu-lleu es la que da cuerpo a la organización del ADI.

Se destaca también una Asociación indígena funcional que opera para efectos especiales agrupando a algunas comunidades de la comuna de Tirúa (Asociación de campinistas Libko).

Si bien las comunidades adoptan un rol activo en la demanda hacia el Estado, esta demanda está mediatizada por la dirigencia de las comunidades que, como se mencionó antes, posee un “núcleo duro” en algunos dirigentes con mayor poder de negociación o de fuerza para la concreción de la demanda.

En este sentido, la participación directa de la base comunitaria no se visualiza directamente en el COZ, sino, más bien en los Planes desarrollo comunitario; aun así, mediatizados por el tamiz de la dirigencia comunitaria.

2.3. Instalación de capacidades de gestión del ADI

El desarrollo del capital social en las comunidades, como aporte a la dinámica de gestión en el ADI; se supedita a las decisiones tomadas por cada comunidad y/o sus dirigentes, en términos de la decisión de dejar “entrar” o no un proyecto o una acción de la oferta pública a la comunidad. Los criterios para esta aceptación o rechazo son variados, y tienen que ver con la vocación de cada comunidad. Ejemplo de ello, son los proyectos y la innovación en materia turística, en donde algunas comunidades permiten un tipo de turismo étnico (es decir, permiten “compartir” su cultura), y otras que se limitan solo al arriendo de cabañas o el camping. En el mismo ejemplo, se debe diferenciar la entrega de capacitación por parte del programa Orígenes, en donde esta capacitación – a veces limitada a lo técnico - no implica necesariamente un cambio en la decisión que haya tomado la comunidad en relación a su vocación turística.

Los instrumentos de planificación

El Consejo Operativo Zonal figura como la instancia que integra los instrumentos de planificación y gestión en el ADI.

El COZ tiene sesiones regulares o bien a requerimientos según la necesidad de decidir el destino de los recursos para el ADI. Está integrado por Gobernación de Arauco, Orígenes, co-ejecutores, comunidades indígenas, y otros servicios públicos. Como ya se mencionó, es una instancia decisiva en la focalización de recursos.

Durante los dos primeros años, en el COZ se consideran los otros instrumentos proporcionados por Orígenes y los co-ejecutores; no obstante, hacia el tercer año, las funciones del COZ se acotan a la decisión de ejecución de proyectos puntuales en cada caso.

Los instrumentos de planificación presentes son los Planes de Desarrollo Territorial (PDT), Planes Comunitarios de Desarrollo (PCD) y Planes productivos, todos con metas a tres años de intervención. Dentro de ellos, los entrevistados para este estudio destacan los Planes Comunitarios de Desarrollo, ya que relevan mejor el carácter en el cual los mapuche del ADI están operando las acciones que se vinculan a los Planes.

Otros instrumentos de planificación, tienen que ver son los planes operativos anuales (POA) que cada servicio público posee, y que valida ante el COZ en las sesiones de trabajo.

La consideración de estos al concierto de planificación, depende del nivel de negociación e interés que despierten las acciones en estos POA contenidos, tanto para la dirigencia como para el resto de actores involucrados.

Instalación del Programa Orígenes

Al comienzo del Programa Orígenes se manifiestan algunos retrasos en la instalación de todos sus componentes; no obstante, una vez en funcionamiento es descrito por los entrevistados de forma amigable en su operatoria, propiciando el encuentro entre los co-ejecutores directamente con las comunidades.

La operatoria durante el primer año, se gestó con la acción de promotores los cuales dieron cuenta de una cierta desvinculación con los profesionales de la UEZ. Una vez formulados los instrumentos de planificación antes mencionados, entran en la ejecución directa en terreno los profesionales de la UEZ junto a los co-ejecutores. Con la excepción de CONAF, todos los organismos realizaban reuniones conjuntas en cada instancia (comunidades y servicios) de manera de socializar el Programa y sus lineamientos.

Hacia el segundo año, la acción conjunta se limita a los encuentros más esporádicos, pero más organizados por parte del componente Fortalecimiento. La participación por parte del MINEDUC disminuye, así como la del MINSAL; puesto que acotan su trabajo a la planificación interna que establece cada una de sus carteras.

Hacia el tercer año, la integración se limita a la ejecución de reuniones y mesas de trabajo, incluyendo el COZ.

Como se menciona a lo largo de este documento, el modelo de gestión a la llegada del Programa Orígenes ya se encontraba en ciernes; por tanto parte de esta forma de operar hubo de ser reforzada por el Programa, con las acciones de negociación y mediación en forma conjunta con la Gobernación de Arauco.

No se observan acciones especiales de capacitación técnica en mediación y resolución de conflictos que hayan sido efectivas para un cambio organizacional en las prácticas de gestión de parte de los dirigentes. De hecho, a mención de la propia UEZ el cambio en el liderazgo del ADI ha sido lento.

2.4. Sostenibilidad de los procesos de gestión

No se visualiza un cambio sustancial en la práctica de gestión, ni en períodos anteriores, ni proyectado a futuro. Se observa sí, un fortalecimiento de esta práctica de gestión. Este proceso como se observa actualmente, no muestra verse amenazado fuertemente, sino solo mediatizado por la efervescencia social contingente.

En términos de la intervención pública en el ADI, y en base a lo expresado por los entrevistados, el COZ como instancia focalizadora operó con regularidad durante el primer y segundo año; no obstante, hacia el tercer año, se segmenta. La participación del MINSAL

en él es cada vez menor, se supedita a la decisión de los escasos 2 proyectos que tienen que ver con salud intercultural. La participación del MINEDUC se aprecia como nula durante el último año, si bien realizan inversión en el ADI a través de sus programas regulares.

Para evaluar la sostenibilidad que pueda tener este proceso en el tiempo, es necesario reconocer algunos elementos de juicio respecto de la participación que tienen las entidades públicas en su acción en el ADI.

De relevancia es la participación del INDAP en el COZ. En la práctica, este organismo ha tenido la mayor participación en focalización en cuanto a número de proyectos, inversión, presencia, etc. No obstante, los instrumentos con los que ha operado son los tradicionales, es decir subsidios, créditos, y otros instrumentos. No se aprecia un especial aporte en términos del financiamiento de proyectos productivos innovativos o con carácter cultural mapuche.

CONADI ha tenido una participación similar a la de INDAP, aunque menor en cuanto al volumen de inversiones. De acuerdo a las entrevistas, no se aprecian acciones de especial relevancia para el ADI. La institución opera con sus instrumentos habituales refocalizados hacia el ADI. En este sentido, es posible valorar como escaso el aporte de la CONADI como organismo encargado del desarrollo indígena en sus acciones específicas en el ADI Lleu-lleu.

La integración de CONAF presentó problemas en su integración al COZ y a la operativa cotidiana de los co-ejecutores, durante el primer año y medio de operación; mediatizado (a juicio de la UEZ) por la forma de operar de la funcionaria a cargo. Posteriormente, y aun con el cambio de funcionario, el rol de CONAF ha sido irrelevante en el COZ, así como en su participación en la focalización de recursos en el ADI.

A juicio de más de un estamento, la situación de focalización de recursos hacia el ADI ha sido vista por parte de las otras comunidades indígenas y no indígenas de la Provincia de Arauco como una amenaza; ya que se dispone de menores recursos por parte de los servicios públicos para ellas, forzando a los organismos a actuar con menores recursos en las zonas extra ADI.

Los privados que actúan en el ADI son marginales. La operación del Servicio País en Contulmo no se concentra en el ADI. El Servicio Mundial para la Paz (ONG) ha ejecutado algunas capacitaciones en resolución de conflictos. El resto corresponde a prestación de servicios por parte de terceros.

Si a esta descripción se añade la gestión por parte de la dirigencia de las comunidades, es posible visualizar acciones concertadas que dan resultados probados en los ámbitos productivos, y de dotación de infraestructura y equipamiento, es decir, las que se relacionan con elementos “necesarios” de desarrollo; pero no es claramente visible en el desencadenamiento de acciones “esenciales” de desarrollo, como las de fortalecimiento, participación, instalación de capacidades en las bases de las comunidades, rescate de elementos culturales, que son las que dan sustento a los procesos de desarrollo en los territorios.

Es en este sentido, que se puede decir que el modelo de gestión para el ADI es sostenible en el tiempo, ya que ha logrado articular actores en el ADI, superando algunas dificultades. No obstante, no existe ningún argumento que apunte a que el desarrollo de acciones “necesarias” tenga un efecto desencadenante sobre las acciones “esenciales” en el territorio. Este mismo motivo, se torna en una amenaza contra el modelo, al supeditarse la gestión a la focalización de recursos para financiar proyectos de inversión directa relacionados con los ámbitos exclusivamente materiales en el ADI.

2.5. Articulación del ADI con el sector público y privado a nivel local

Como se dijo antes, la articulación con los organismos públicos por parte del Programa Orígenes se identifica con el COZ. Asimismo por parte de las comunidades mapuche.

Las participaciones más relevantes en el ADI – aparte del Programa Orígenes - son las de la Gobernación de Arauco, el INDAP, la CONADI. Otros servicios no co-ejecutores son el MINVU, Dirección de Vialidad, municipios, quienes colaboran en la focalización de recursos.

Si bien, la articulación con MINSAL o MINEDUC ha sido marginal, se aprecia que ha habido algunas acciones emblemáticas por parte de estos servicios que han llamado la atención por parte de la base de la comunidad.

Aun así, en términos generales se visualiza como limitado el rol del MINEDUC. Según propia apreciación, MINEDUC acota su labor a las escuelas, es decir, a niños como beneficiarios directos y a padres y apoderados como beneficiarios indirectos.

Por parte directa del componente Fortalecimiento Organizacional, las denominadas iniciativas culturales han destacado como parte de este fortalecimiento. No se aprecia que el componente de Fomento Productivo oriente su accionar hacia este tipo acciones, si bien es hacia éste donde se focaliza la mayor cantidad de inversión.

Es importante destacar, que la toma de decisiones de focalización de la inversión se realiza en base a la negociación en reuniones de trabajo. No se observa que la base de la comunidad postule proyectos directamente, es decir, no se aprecia que la comunidad de base esté preparada, por ejemplo, para formular un proyecto o iniciativa, sino que esto se ve mediatizado por la negociación que el dirigente haga de la idea de proyecto ante los organismos y servicios públicos.

2.6. Identidad cultural y territorial

Ha habido algunas acciones emblemáticas por parte de los servicios relacionados con MINSAL y MINEDUC. En este sentido, los mencionados servicios han realizado acciones de alta sensibilidad cultural, cuyo impacto es mejor visualizado por algunos agentes culturales relevantes, por ejemplo dirigentes más ancianos y mujeres líderes.

Por parte directa del componente Fortalecimiento Organizacional, las denominadas iniciativas culturales han destacado como parte de este fortalecimiento. Aquí destacan los encuentros culturales.

El componente de Fomento Productivo, tal como se mencionó limita su accionar en la asignación concentrada de recursos de oferta pública en el ADI.

Entonces se puede separar los elementos que otorgan identidad territorial, de los que otorgan identidad cultural; puesto que la identificación con la que se califica el territorio a sí mismo y por parte de quienes habitan fuera de él, es la de un territorio privilegiado porque se debe facilitar la inversión en él. Culturalmente, el fortalecimiento se visualiza débil. Como antecedente de esto, debe tenerse en cuenta la línea de base del Programa Orígenes, que menciona la pérdida de importantes elementos culturales en el ADI. Por tanto, el Programa debió acometer un fortalecimiento cultural, el cual se visualiza en menor medida que el esfuerzo que se hace por invertir en fomento productivo en el territorio.

2.7. Efectos del Programa Orígenes en el ADI

Mejoramiento de las condiciones de vida

Para tener una idea del aporte del programa Orígenes en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias, es posible visualizar el volumen de Inversión pública realizada, el del programa en particular, y la apreciación de esto por parte de los beneficiarios directos.

Cuadro n° 21

APORTE TOTAL DEL ESTADO EN EL ADI LLEU-LLEU

Suma de Total de Aporte del Estado por Componente				
Desarrollo Productivo	Educación Y Cultura	Fortalecimiento	Salud Intercultural	Total General
774.068.772	32.200.000	48.519.275	26.457.626	881.245.673

Cuadro n° 22

APORTE ESTADO PROMEDIO EN EL ADI LLEU-LLEU

N° De Comunidades	Inversión Promedio
21	41.964.080

Cuadro n° 23

APORTES ESTADO PROMEDIO POR COMPONENTE EN EL ADI LLEU-LLEU

Desarrollo Productivo	Educación Y Cultura	Fortalecimiento	Salud Intercultural	Total General
36.860.418	1.533.333	2.310.442	1.259.887	41.964.080

Cuadro n° 24**APORTE ORÍGENES TOTAL EN EL ADI LLEU-LLEU**

Componente				
Desarrollo Productivo	Educación Y Cultura	Fortalecimiento	Salud Intercultural	Total General
381.258.805	32.200.000	48.519.275	26.457.626	488.435.706

Cuadro n° 25**APORTE ORÍGENES PROMEDIO EN EL ADI LLEU-LLEU**

N° de Comunidades	Inversión Promedio
21	23.258.843

Cuadro n° 26**APORTES ORÍGENES PROMEDIO POR COMPONENTE EN EL ADI LLEU-LLEU**

Desarrollo Productivo	Educación Y Cultura	Fortalecimiento	Salud Intercultural	Promedio General
18.155.181	1.533.333	2.310.442	1.259.887	23.258.843

Fuera de la cantidad de inversión realizada por el Programa directamente y por los co-ejecutores, las personas desde la base a la dirigencia observan un importante aporte de parte del SERVIU quien construyó casas con subsidios rurales de mejor calidad y adaptación a los requerimientos de las familias mapuche. También dan importancia a la participación de la Dirección de Vialidad en la construcción y mejoramiento de caminos. Mapuche dirigentes y de base, valoran la focalización de recursos hacia la dotación de infraestructura y equipamiento.

Como se mencionó antes, la inversión focalizada de recursos, sobre todo en el ámbito del fomento productivo, ha sido una de las características potenciadas en el ADI. Evidentemente, el desembolso de recursos directamente sobre las familias, implica un alivio en términos económicos de la situación de pobreza en la cual muchas de estas viven. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que esto no implica mejoramiento de condiciones de vida. Las condiciones de vida de los mapuche, no son las mismas que las requeridas por un campesino tradicional; requieren de un sustento identitario cultural que no es provisto por los proyectos productivos que aparecen en el banco de proyectos, ni vistos por parte de los entrevistados.

El mejoramiento de las condiciones de vida no se aprecia vinculado a la educación intercultural integral de la familia mapuche, ni en términos de cuidado del medio ambiente (rasgo cultural relevante para el caso), ni de agregación de valor étnico a la producción (en todas las ramas de actividad: turismo, agricultura, silvícola, ganadero, etc.), ni de fortalecimiento de la base social mapuche (se aprecia fortalecimiento de la dirigencia, pero la base continúa reclamando el derecho de participación en las decisiones por parte de los jóvenes y las mujeres.).

Al visualizar la demanda impuesta en la actualidad por las comunidades indígenas (en las entrevistas y reuniones), y la que aparece plasmada en las líneas de base, nos encontramos con elementos comunes que aluden a temas similares: dotación de infraestructura caminera y de vivienda, proyectos productivos pertinentes, desarrollo de actividades culturales relevantes, entre otras. Si bien los habitantes del ADI valoran algunas acciones, no se observa una satisfacción general de la demanda en el ADI.

Independientemente de la medición en el aumento de los ingresos para los habitantes, no se encuentran elementos de fondo que argumenten la sostenibilidad de ese aumento en el ingreso en el tiempo. Por el contrario, al observar el territorio, se observan condiciones de plataforma de servicios, nivel de depredación del medio ambiente, capacidades de emprendimiento en las personas, similares a las mantenidas durante años en el ADI Lleu-lleu, y que no motivan al desarrollo de las comunidades, y su consecuente repercusión en el mejoramiento de la calidad de vida.

Efectos indirectos del Programa en el ADI

Como se ha mostrado antes, lo que sí ha sido aporte indirecto al mejoramiento de la calidad de vida – en realidad de los ingresos-, es la facilidad con la cual las comunidades pueden acceder a los aportes del Estado dada la agilización y trabajo conjunto por parte de los organismos y servicios involucrados; y el mejoramiento de la gestión de los dirigentes. En ello el Programa ha concentrado importantes esfuerzos técnicos, disponiendo recursos para la realización de encuentros y reuniones, realizaciones de COZ, etc.

En el mismo sentido, se ha fortalecido la coordinación de actores en el ADI Lleu-lleu, dada la funcionalidad que ello tiene para la focalización, no solo de los co-ejecutores, sino también de los otros actores estatales que intervienen en el territorio.

2.8. Conclusiones

Las conclusiones se estructuran de acuerdo a los ámbitos relevantes para la instalación de capacidades en el ADI.

Procesos de organización indígena para la gestión del ADI

Tal como se ha ido gestando hasta ahora, el proceso de organización en el ADI se muestra sostenido y vigoroso en el tiempo. Respondiendo a la interrogante de si es este modelo adecuado a una disminución del clientelismo político en el ADI, la respuesta resulta negativa. El carácter altamente politizado por parte de las diversas facciones de dirigentes, la invisibilidad de prácticas democráticas por parte de estos, y la fuerte presencia de los representantes políticos de gobierno en el ADI hacen de este proceso organizacional un cliente político con el cual es posible negociar la focalización de recursos, la distribución y énfasis de estos. La negociación se establece como un acuerdo entre estas partes con el concurso de los organismos y servicios financieros, estableciéndose las facilidades para estos (o no) según den cumplimiento a la demanda de la dirigencia.

Existe ahí un concurso de voluntades, que define – a través de reuniones y negociaciones – dónde se focalizan recursos, quiénes son los beneficiarios, cuáles serán las comunidades beneficiadas, no siempre en consideración a elementos técnicos o de pertinencia cultural.

Es este modelo también un mecanismo de control de la acción de las comunidades, pues establece cómo se debe negociar con cada comunidad y en qué sentido, visualizando las consecuencias políticas que la focalización de recursos pueda tener.

Participación indígena

Relacionado con lo anterior, la participación en la gestión del ADI se visualiza mediatizada por la dirigencia. No es claramente visible sino hasta el establecimiento de relaciones directas con el jefe de comunidad y la dirigencia del ADI.

Lo que se observa allí es una escasa participación por parte de segmentos históricamente excluidos en las decisiones de la comunidad. Existe la mención de que en algunas comunidades, las decisiones son tomadas en Asambleas, pero no existe la participación directa de los miembros de base de las comunidades en aspectos decisivos de focalización de recursos.

No se visualiza la instalación de prácticas democratizadoras al interior de las comunidades. Nuevamente lo que sí se ve es un empoderamiento creciente de los dirigentes en sus comunidades y en el ADI en general.

Articulación y coordinación con el sector público y privado a nivel local

Este podría constituirse en una de las capacidades instaladas por el proceso que más recurrentemente se mencionan. En el momento de la instalación del Programa Orígenes, la articulación y coordinación interinstitucional ya era una práctica puesta en marcha por los servicios y organismos de la Provincia de Arauco⁵⁹. Ello se vio reforzado, para el ADI, con la llegada del Programa Orígenes, quien fue un facilitador de la articulación de la institucionalidad, incorporando luego en forma creciente la participación de la dirigencia del ADI obteniendo en ello importantes beneficios para los procesos de planificación territorial, ejecución de proyectos y visualización y socialización del Programa en la zona.

⁵⁹ Como antecedente cabe destacar la acción de Prorural y el programa Fosis en la Provincia con sus planes de desarrollo local dirigidos a la convergencia de la oferta pública y la participación.

Planificación y gestión de proyectos

A partir de lo anterior, la planificación y la gestión de los proyectos, en particular de los llevados a cabo por el Programa Orígenes, no ofrece mayores reparos por parte de los actores involucrados en el ADI.

El trabajo de articulación y coordinación llevado a cabo en forma sostenida por el Programa, permitió la ejecución de proyectos y la asignación de la inversión focalizada.

Diferente es el panorama cuando se visualiza la evaluación que los mapuche realizan de la pertinencia de los proyectos en sí, y de cómo estos fueron llevados a cabo. El juicio que ellos realizan es que existían discrepancias y falta de capacidades instaladas en las bases para implementar proyectos técnicamente complejos. Por otra parte, existe la discusión acerca de la pertinencia de los proyectos en el sentido de recoger elementos culturales en su ejecución, sobretodo cuando el servicio u organismo que los ejecuta no tiene obligatoriedad de incorporar variables culturales en la ejecución de sus acciones.



ÁREA DE DESARROLLO INDÍGENA ALTO BÍO-BÍO (VIII REGIÓN)⁶⁰

1. Antecedentes del ADI Alto Bío-Bío

1.1. Características geográficas

El ADI Alto Bío-Bío se crea el 31 de Marzo de 1997. El Alto Bío-Bío es un área compuesta por los valles de Queuco y Trapa-Trapa y una sección del valle de cordillera del río Bío-Bío. De acuerdo al decreto supremo que la crea, es un territorio ancestralmente habitado por comunidades mapuches-pehuenches, manteniendo una actual densidad poblacional cercana al 73% de habitantes del sector y al 30% de la población comunal. Pueden distinguirse claramente 16 sectores poblacionales. Por el valle del Bío Bío: Callaqui, Ralco, El Avellano, Malla Palmucho, Quepuca, Ralco Lepoy (Bajo Lepoy y Chenqueco), El Barco, Guallalí y Los Guindos. Por el valle del Queuco: Pitril, Cauñicú, Queuco, Malla Malla, Trapa Trapa y Butalebun. Ralco se encuentra a 46 Km de la Ciudad de Santa Bárbara y las localidades de Trapa Trapa y Ralco Lepoy a 55 Km de Ralco.

Cuenta con comunidades indígenas indivisas con títulos de merced vigentes y comunidades indígenas con personalidad jurídica y personas naturales mapuches, propietarias de aproximadamente 64.000 hás. de superficie, de homogeneidad ecológica de ambiente cordillerano, donde predominan las actividades silvoagropecuarias y la transhumancia entre la invernada y la veranada.

El área geográfica que ocupan las comunidades se dividen en dos sub-unidades: invernadas y veranadas. Las invernadas se ubican por lo general en terrenos planos, originados por terrazas fluviales o laderas de poca pendiente; poseen suelos permeables que permiten cultivos a pequeña escala (básicamente trigo, chacras y frutales). Las familias permanecen

⁶⁰ El presente informe se basa en revisión de material secundario y un trabajo de campo que incluyó entrevistas individuales y/o grupales realizadas entre Agosto y Septiembre del 2005 a las siguientes personas: Dorcas Frigolett (MIDEPLAN); Mario González, Mónica Alvear, Teresa Veloso (UEZ VIII región); Esteban Krause (Gobernador Bío-Bío); Eduardo Vivanco (INDAP); Héctor Soto (CONAF); Domingo Carilao (MINEDUC); Marta Caro (MINSAL); Dirigentes pehuenches: Segundo Suárez (Malla-Malla), Fernando Curriao (El Avellano), Luis Vita (Pitril), Nibaldo Piñaleo (Pitril), José Victorino (Quepuca Ralco), Luciano Huechucan (Ralco Lepoy), Julia Piñaleo (Callaqui), Felipe Purrán (Callaqui), Carmen Huenuleo (Malla-Malla); Concejal: Félix Tranamil (Trapa-Trapa); Comunidad de Malla-Malla. A ello se sumó un taller en el que participaron las siguientes personas: Sergio Llanculef (CONADI); Dante Alarcón (SERVIU); Sandro Figueroa (CONAF); Guido Merino (SAG / representante del gobernador); José Carihuenco (INDAP); Ricardo Hernández (Servicio de Salud); Teresa Veloso (Orígenes); José Torres (Orígenes); Julia Piñaleo (comunidad Callaqui); Manuel Paine (comunidad Butalebun); Nibaldo Piñaleo (Fundación Pehuén); Julio Mendoza (Visión Mundial); Pablo Torrens (Servicio País); Paz Andaur (Servicio País); Félix Vita (alcalde Alto BioBio)*; Agustín Correa (concejal)*; Félix Tramamil (concejal)*. *Las últimas tres personas asistieron sólo por 30 minutos.

El trabajo de campo estuvo a cargo de Juan Fernández, quien agradece a los miembros de la UEZ VIII región por la colaboración prestada para el desarrollo del estudio; también se agradece a los dirigentes de las comunidades del Alto Bío-Bío y a los agentes de los servicios públicos entrevistados.

aquí unos ocho meses al año, estableciéndose un patrón de asentamiento más concentrado y una mayor población; cuentan en este sector con algunos servicios mínimos, tales como escuelas básicas y postas médicas. Las veranadas son ocupadas durante unos cuatro meses al año, estas se ubican en sectores de pequeños valles, rodeados por cerros cubiertos por bosques nativos, matorral bajo y pastos, siendo las dos últimas formaciones aptas para la ganadería.

En términos generales todos los suelos son de secano, sin embargo, en cada comunidad se canaliza alguna fuente de agua que permite cultivar un pequeño huerto, con algunas hortalizas, actividad que en algunos casos sólo puede realizarse mientras la fuente de agua lo permita.

El clima presenta estaciones climáticas bien marcadas, con un verano seco y caluroso y una estación invernal en la cual se concentran las precipitaciones. La caída pluviométrica es elevada durante 8 meses del año (mayo - julio).

1.2. Características socioculturales

El pueblo pehuenche (gente del pehuén) habitante de la zona cordillerana correspondiente al Alto Bío-Bío tiene por lengua tradicional el chedungun. Para ellos, la tierra es esencial dentro de su cultura, su relación con ella es de participación con ella y no sólo de dominio y usufructo. La tierra sienta las bases de la identidad étnica y del reconocimiento histórico de pertenencia a un lugar.

De acuerdo a Namuncura (1999), la vida en las comunidades pehuenches del Alto Bío-Bío se podía describir de la siguiente manera antes de la llegada de Endesa:

- Una adecuación de la vida cotidiana de la población indígena a la temporalidad de las estaciones del año, para procurarse los insumos correspondientes para vivir. Esta temporalidad se expresa en los movimientos migratorios dentro de la cuenca del río Bío-Bío en las veranadas e internadas, para darle continuidad a la crianza de sus animales y a la recolección de los frutos de la Araucaria araucana que se recogen en las piñalerías.
- Una economía campesina que se expresa en cultivos destinados básicamente al autoconsumo.
- La autosubsistencia está dada por el trabajo de la tierra, que en su vida cotidiana se denomina "empeño al trabajo".
- Una religiosidad cíclica en rituales a través de los cuales invocan y ruegan a su dios por lograr la existencia en las temporalidades estacionales, los cuales son realizados en lugares determinados por la tradición.
- Un respeto a sus antepasados expresado en el culto especial de sus muertos. Sus cementerios son lugares sagrados que tiene una connotación diferente a la cultura occidental.
- Una dependencia para la deriva de sus vidas, basado en los ciclos mencionados y en el trabajo de las tierras.

La actividad económica preponderante en el sector es la ganadería de subsistencia que desarrollan la mayoría de las familias, constituida por un piño habitualmente de caprinos, que aportan a la alimentación y al ingreso familiar, mediante la venta a comerciantes que regularmente visitan el sector. Cuentan además, con algunos ovinos y escasos bovinos. La agricultura se encuentra muy limitada por las condiciones del terreno, topografía y agua, cultivando trigo, chacras y hortalizas en pequeños pedazos de terrenos planos y laderas que alcanza medianamente para el consumo familiar. Otro componente importante en la dieta de las comunidades es la recolección del fruto del pehuén o araucaria. Los pehuenches suben dos veces al año a las piñalerías, la primera cosecha se realiza durante los cuatro meses del tiempo de veranada y la segunda recolección de piñones llamada “püllumtun” se realiza en la temporada de la nieve; una parte menor es destinada al trueque o a la venta.

Antes de la creación de la comuna de Alto Bío-Bío en el año 2004, el ADI quedaba contenida en la comuna de Santa Bárbara, para la cual las cifras de pobreza al año 2003 eran las siguientes (SINIM, 2005):

- Población pobre: 30,6%.
- Población indigente: 11,8%.

1.3. Contexto en el que se inserta la declaración del ADI Alto Bío-Bío

Durante el gobierno de Eduardo Frei se presentó el Proyecto de construcción de la Represa Ralco, la cual no sólo fue rechazada inicialmente por la CONAMA, sino que también declarada ilegal por la CONADI. La inundación de 35.000 hectáreas de terreno donde habitan familias pehuenche y se sitúan 14 cementerios y alrededor de 70 sitios arqueológicos fue vista como una trasgresión a la Ley Indígena, que establecía que *“las tierras indígenas, por exigirlo el interés de la nación, gozarán de la protección de la ley y no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas ni adquiridas por prescripción, salvo entre personas indígenas o comunidades de una misma etnia”* (Artículo 13, Ley Indígena).

Pese a ello, Endesa inició obras en Ralco en 1998, gatillando la movilización de las comunidades indígenas. Éstas se organizaron y a través de su Lonko mayor, el Presidente de la Junta de Caciques del Alto Bío-Bío, Antolín Curriao, denunciaron la irregularidad de los hechos y demandaron del gobierno una respuesta. En esta denuncia, las comunidades fueron apoyadas por la CONADI, cuyos directores serían destituidos en dos oportunidades por oponerse a la construcción de Ralco: Mauricio Huanchulaf y Domingo Namuncura.

La negativa del gobierno ante las demandas de las comunidades y la aprobación del proyecto de Endesa generaron conflictos en la zona, derivados de los negativos efectos de la construcción de la represa. Según un informe de impacto cultural encargado por MIDEPLAN (1998), los efectos de Ralco proyectados en ese momento eran:

- fragmentación familiar de las parentelas o linajes; tendencia a la dispersión familiar
- pérdida de la territorialidad ancestral, pérdida de la cotidianidad espacial y de los sitios ceremoniales

- tendencia a la campesinización, incorporación de estilo de vida no pehuenche
- tendencia a la aceleración de las dinámicas de aculturación producto de la vulnerabilidad de los mecanismos de defensa cultural (asimilación, rechazo, integración e hibridación cultural). La velocidad y radicalidad del cambio le imprime un carácter negativo a este proceso.
- dificultades de asimilación de los componentes modernizadores en su reeducación productiva
- discriminación y marginalización del indígena re-localizado, debido a la precariedad del mercado de trabajo de los territorios de destino.

Tras la movilización de las organizaciones indígenas, sumado a la resistencia generada por diversos grupos sociales tales como ecologistas y medioambientalistas, hubo acciones desde el Estado y desde Endesa para mitigar los efectos negativos de la represa en las comunidades.

En 1997 MIDEPLAN anunciaba una planificación no menor a los \$4.500 millones para desarrollar un amplio programa de inversión pública en el Alto Bío-Bío en el marco de la Declaración del Área de Desarrollo Indígena, sin contar otros recursos adicionales provenientes del Fondo de Desarrollo Indígena (Namuncura, 1999).

Por su parte, se negoció un acuerdo con Endesa, a través del cual se generó un plan que cubriría a 194 familias de las comunidades de Quepuca Ralco y Ralco Lepoy. El plan consideraba lo siguiente: subsidios habitacionales de UF100 para cada familia; \$170 millones destinados a un programa de electrificación rural; reposición del camino al Alto Bío-Bío que resultará inundado por la represa; un aporte de \$300 millones para la construcción de un liceo técnico-profesional en Ralco; aporte de \$25 millones para estudios de proyección turística; y construcción de una sede comunitaria en las comunidades de Quepuca Ralco y Ralco Lepoy.

1.4. Declaración del Área de Desarrollo Indígena Alto Bío-Bío

Mediante Decreto Supremo N° 93 del 31 de Marzo de 1997 se declara Área de Desarrollo Indígena, conforme a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley N° 19.253, al territorio ubicado en la zona de Alto Bio-Bio, comuna de Santa Bárbara (hoy comuna de Alto Bio-Bio), provincia del Bio-Bio, Octava región del país, comprendida entre los siguientes límites:

Norte: Línea de cumbres que corre desde el boquete de Alul, pasando por el cordón de Quilaquin, Ceniciento, Infiernillo y una línea que partiendo de éste, se dirige en dirección Este-Oeste hasta topar con el límite internacional con la República Argentina.

Este: Límite internacional con la República Argentina.

Sur: El curso del río Bio-Bio desde la confluencia del río Queuco hasta la desembocadura del río Ralco, desde allí una línea que sube por la cumbre de la Cordillera del Descanso

hasta topar con el límite internacional con la República Argentina, límite que coincide en este punto con el límite que separa la VIII de la IX región.

Oeste: Una línea que partiendo desde la confluencia del río Queuco en el Bío-Bío sube al cerro de Rañilhuenu y desde éste sigue la línea divisoria por la cumbre de la cordillera del Tricauco hasta el boquete de Alul.

La declaración del ADI tiene por finalidad explícita la *‘focalización de la acción que, de conformidad a la ley, corresponde desarrollar a los organismos de la administración del estado en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades’* (Decreto Supremo N° 93).

2. Caracterización de prácticas de gestión y efectos de Orígenes

Línea de tiempo del ADI: hitos significativos para los procesos de gestión.

- ✍ **1997:** se declara el ADI, en un escenario marcado por la construcción de las represas Pangué y Ralco por parte de Endesa y el movimiento indígena generado por dicho fenómeno.
- ✍ **1998:** creación del Comité de Trabajo para la Orientación y Seguimiento de un Plan de Inversiones para el ADI del Alto Bío-Bío. En la práctica no opera como directorio del ADI, sino que como gabinete regional.
- ✍ **2001-2002:** instalación del Programa Orígenes.
- ✍ **2003:** firma de un Acta de Compromisos de inversión para el período 2003-2005 en el Valle del Queuco del ADI Alto Bío-Bío. Cuenta con representación de las comunidades indígenas involucradas.
- ✍ **2004:** Declaración de la comuna e instalación del municipio de Alto Bío-Bío.

Junto con estos hitos, cabe también señalar cuáles son los actores que de una u otra manera están involucrados y cuáles son las acciones llevadas a cabo por ellos en el área del Alto Bío-Bío, aunque, como veremos, correspondan a acciones propias de los distintos agentes más que a lineamientos derivados de la gestión coordinada del ADI como unidad territorial. El siguiente es un mapa de involucrados en el territorio correspondiente al ADI.

Cuadro n° 27

Actores involucrados en el ADI y sus acciones⁶¹

Actores involucrados	Acciones
Salud	Programa de salud intercultural; Aumento del acceso y oportunidades de atención; Fortalecimiento de medicina indígena.
Educación	Programa intercultural bilingüe; Programa Enlaces; monitores culturales, textos, internados.
INDAP	Créditos; proyectos agropecuarios; asesoría técnica; subsidios; PRODESAL.
FOSIS	Programa Puente; proyectos ejecutados por SEPADE.
SERNATUR	Coordinación del Fondo turístico y proyectos de capacitación en turismo (en conjunto con FOSIS).
CONAF	MOFIN (Modelo Forestal Intercultural); Brigada forestal pehuenche; Plantación de eucaliptos.
SAG	Control ganadero sanitario fronterizo; Trazabilidad ganadera.
SERVIU	Construcción de viviendas (se menciona que falta seguimiento).
Vialidad	Construcción de caminos (se menciona que falta un mayor acceso a las comunidades y mantención de los caminos).
PRODEMU	Capacitación a mujeres (se menciona que es poco y faltan recursos para materiales).
CONAMA	Fondo de iniciativas ambientales (se menciona que existe poca capacitación técnica).
CONADI	Compra de tierras; becas; proyectos.
Orígenes	Es visto como dinero y regalos; desencadena procesos que no tienen continuidad en los servicios públicos. Es visto como un trampolín para recursos del BID.
Municipio	Está desconectado; gerencian pero no actúan. Constituye un proceso muy incipiente; falta un guía. No incluye a todos.
Universidades	Estudios, capacitaciones, becas.
ONGs	Actúan por su propia línea, sin articularse con la institucionalidad pública. Se aprecia que tienen mayor vínculo con los dirigentes indígenas, pero no con las comunidades. Ejecutan.
Iglesias	Ayudan en la autoconstrucción de casas; combaten el alcoholismo; internado; hogar; educación bilingüe.
Gobernación	Actúa como mediador y coordinador, pero no actúa directamente. Aparecen muy de vez en cuando por la zona.
Intendencia	Aparecen en forma muy esporádica.
Comunidades	“Piden y reciben”. Actualmente están surgiendo nuevos dirigentes que son más activos y más capacitados, están aprendiendo de los errores.

⁶¹ El presente cuadro fue construido a partir de la opinión expresada en un Taller por representantes de los siguientes organismos que operan en la zona: SERVIU, CONADI, CONAF, INDAP, SAG, Servicio de Salud, Municipio, Programa Orígenes, Servicio País, Visión Mundial, más representantes de las comunidades de Callaqui, Butalelbun y Pitiril.

2.1. Procesos y estructura organizativa del ADI

El Directorio ADI no ha operado y las acciones en el territorio se han llevado a cabo a través del funcionamiento regular de la institucionalidad pública: *“la inversión se decide a nivel del gabinete regional”* (UEZ VIII región).

El Programa Orígenes ha operado como facilitador de procesos y aporte complementario al funcionamiento de los servicios públicos, pero no como articulador de la gestión del ADI.

Ensayos de una estructura de gestión para el ADI

El directorio del ADI no ha operado tal como lo planteaba el D N° 12 de 1998⁶². Se esgrimen como motivos para la no constitución del directorio, la división indígena y la falta de contraparte o interlocutores válidos en las comunidades. Al no existir una estructura organizativa, las acciones en el territorio se realizaron de acuerdo al funcionamiento regular de la institucionalidad pública, liderazgo encabezado por el Intendente y delegado en el Gobernador del Bío-Bío. Es decir, la institucionalidad pública actúa en el ADI a través de los instrumentos de planificación e inversión sectoriales, sin existir una “coordinación ADI”. Al ser consultados los agentes (Gobernador, INDAP, CONAF, Salud, Educación) sobre su respectivo funcionamiento, afirman que la declaración del ADI no les reportó ningún cambio significativo, es decir, “con o sin ADI” las acciones a desarrollar fueron las mismas, ya que la temática indígena estaba presente como eje de acción antes del ADI.

Una vez declarada el ADI, la SERPLAC tuvo un rol activo en el impulso de reuniones sectoriales y el establecimiento de mesas temáticas de coordinación para la inversión en la zona. En la Gobernación de Bío-Bío se realizaban reuniones cuatrimestrales para la definición de las inversiones en el área, sin embargo, inicialmente en ellas los representantes indígenas no tuvieron presencia.

Entre 1997 y el año 2000, la inversión pública estaba presionada por el movimiento indígena y el conflicto surgido por la instalación de la represa Ralco. En Enero de 1998 se decreta la creación del Comité de Trabajo para la Orientación y Seguimiento de un Plan de inversiones para el ADI del Alto Bío-Bío. Este Comité debiera estar integrado por:

- El Gobernador de la Provincia del Bío -Bío, quien lo preside
- El SEREMI de Planificación y Coordinación de la VIII región, como secretario ejecutivo
- El SEREMI de Agricultura de la VIII región
- El SEREMI de Salud de la VIII región
- El SEREMI de Vivienda de la VIII región
- El SEREMI de Educación de la VIII región
- El SEREMI de Obras Públicas de la VIII región
- El SEREMI de Bienes Nacionales de la VIII región
- El Director Nacional de CONADI

⁶² El D. N° 12 del 28 de Enero de 1998 establece la creación del Comité para la Implementación del Área de Desarrollo del Alto Bío-Bío.

Correspondía al Comité facilitar la implementación de un programa de inversiones para el ADI preparado por MIDEPLAN, a la vez que actuar como comisión asesora de los ministerios que participan en él, sesionando a lo menos una vez al mes (Decreto N° 12, 28 de Enero de 1998).

En Junio de 1998 se creó un grupo de trabajo para impulsar acciones de inversión en el ADI. Se diagnosticó que el espacio geográfico humano del ADI era muy diverso, existiendo economías de subsistencia, semi-empresariales y empresariales; la mayoría de los productores y familias desarrollaba producción agropecuaria o ganadero-recolectora; el sector secundario estaba conformado por micro y pequeñas empresas de servicios o bienes muy débiles, cuyos productos van al mercado local o regional (Subsecretaría de MIDEPLAN, 1999). Se diseñó un Plan Trienal que contemplaba la inversión de M\$8.290.375, de los cuales M\$6.744.375 correspondían a inversión pública y M\$1.546.000 a inversión privada, cubriendo a 1.275 familias, alrededor de 5.700 personas, en los ejes de: i) desarrollo productivo agrícola; ii) inversión en infraestructura y iii) inversiones para facilitar la gestión de las comunidades.

Por otra parte, se creó un Consejo de Desarrollo para el Alto Bío-Bío, el cual contaba con cuatro subcomisiones: a) Fomento productivo (CONAF, INDAP, SERNATUR, FOSIS, CORFO, SAG, SENCE); b) Desarrollo Social (SEREMIS de Salud, Educación y Trabajo, INP y SERNAM); c) Infraestructura (SEREMIS de Vivienda, Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones); y d) Derechos Territoriales (SEREMIS de Bienes Nacionales y Minería, CORFO y CONAF).

Estas iniciativas orientadas a otorgar una estructura organizativa a la gestión del ADI no tuvieron sustentabilidad. De hecho, el Directorio ADI nunca se conformó ni operó con regularidad. En la voz de los agentes de Orígenes, la institucionalidad reaccionaba ante el conflicto indígena en la lógica de “apagar incendios”, por lo que las inversiones no contaron con una planificación a mediano o largo plazo. Las instancias descritas para la inversión en el área funcionaron como mecanismos sectoriales de inversión, sin mayor coordinación o plan común para el ADI.

Instrumentos de planificación

En cuanto a los instrumentos de planificación territorial utilizados, la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) es el gran instrumento de planificación e inversión en el área, que contempla al ADI como un territorio particular. Sin embargo, no existe un instrumento específico para la inversión en el ADI. El año 2004 a la ERD se sumó un Plan de Desarrollo Territorial (PDT) orientado a territorios específicos de la región. En el caso del ADI, ésta quedó incluida dentro del “Territorio de Planificación Silvoagropecuario Cordillera”, compuesto por las comunas de Antuco, Mulchén, Quilaco, Quilleco, Santa Bárbara y Tucapel (PDT, 2004).

Estos instrumentos territoriales operan sobre la base de una definición de la vocación e imagen definida para las áreas, sin embargo, el ADI no se releva en su particularidad. Es uno más de los sub-territorios que conforman la región.

A nivel específico del ADI, los instrumentos que operan son los Planes Comunitarios de Desarrollo (PCD) y los Planes Productivos, sometidos a discusión en el COZ. Aquí el rol de Orígenes fue central, especialmente respecto de otorgar un sentido participativo a dicha instancia y contribuir a la inversión en las comunidades. Sumado a ellos, están los Planes de Desarrollo Territorial (PDT), sin embargo, en la UEZ señalan que éstos no fueron de mucha utilidad, pues llegaron cuando ya tenían los proyectos en curso.

Instalación del Programa Orígenes

En el año 2001 llega el Programa Orígenes mediante la implementación de su oficina regional o Unidad Ejecutora Zonal (UEZ). A ellos se suman los co-ejecutores, quienes se instalan en INDAP, CONAF, MINSAL, MINEDUC y CONADI. Un rol importante cumplen los promotores, quienes dan a conocer el Programa en las comunidades y se vinculan a los dirigentes para el desarrollo de proyectos.

Orígenes complementa con su acción la del resto de los sectores, entrando en la misma dinámica en la que venían operando éstos, sin lograr impulsar la constitución del Directorio ADI.

La llegada de Orígenes fue tomada por los servicios públicos como un facilitador de procesos y un aporte complementario a sus propias acciones, sin embargo, en ningún caso vino a coordinar o articular al ADI, debido tanto a su propia figura institucional (que no tenía jerarquía frente a la institucionalidad regional-provincial), como al hecho de que asumió como diagnóstico que no había contraparte indígena a la cual involucrar en el proceso.

Orígenes permite descomprimir un poco la situación complementando con recursos y apoyo profesional las acciones de los sectores en la línea de sus cuatro componentes.

El año 2003 se firma un acta de compromisos de inversión para el período 2003-2005 en el ADI Alto Bío-Bío, constituyendo un compromiso elaborado entre los servicios públicos y las comunidades pehuenches del cajón del río Queuco de Callaqui, Pitril, Cauñicu, Malla-Malla, Trapa-Trapa y Butalelbun, representados por presidentes de comunidad y/o lonkos.

Los compromisos de gobierno se inscriben en los siguientes ejes (Gobernación Bío-Bío, 2003):

- i) *Obras públicas*: “Plan Indígena de vialidad para el Alto Bío-Bío, VIII región”, por un total de M\$300.000.;
- ii) *Comunicaciones*: equipos de radio para las comunidades y un programa de radio que permita entregar información en forma directa;
- iii) *Vivienda y habitabilidad*: subsidio habitacional rural;
- iv) *Educación*: aumento de cobertura a educación pre-básica, mejoramiento de infraestructura de la escuela de Pitril, bibliotecas para las escuelas del sector, capacitación para monitores deportivos, asesoría técnica-pedagógica para regularización de estudios de jóvenes y adultos, aprobación de programas de alfabetización;
- v) *Salud*: centro de salud familiar intercultural, construcción de las postas de Butalelbun y Malla-Malla, aumento de la atención odontológica, sensibilización de funcionarios con respecto a la atención intercultural;

- vi) *Tierras*: CONADI compromete el 30% de su presupuesto anual al Fondo de Tierras, subsidio a la compra de tierras, subsidio a obras de riego;
- vii) *Fomento al Turismo*: gestión de recursos y asesoría a iniciativas turísticas familiares;
- viii) *Electrificación*: electrificación de las comunidades;
- ix) *Igualdad de género*: Prodemu realizará acciones orientadas al fomento y liderazgo de las mujeres pehuenches, acceso de información y capacitación, creación de redes;
- x) *Agricultura y Fomento*: gestión de recursos a través de INDAP para el Programa de Rehabilitación de Suelos Degradados, asistencia técnica agropecuaria para 149 familias, proyectos de riego;
- xi) *Capacitación*: capacitación a dirigentes y comuneros en áreas como carpintería, gasfitería, electricidad;
- xii) *Fortalecimiento de las comunidades indígenas*: compromiso de crear el “Directorio del ADI del Alto Bío-Bío”, gestión de recursos para fortalecer el funcionamiento de la Oficina del ADI en Ralco.

Por su parte, las comunidades se comprometen a facilitar la acción del Estado, informándose y proponiendo responsablemente sugerencias y observaciones al Plan, junto con promover una mirada de desarrollo no asistencialista en el entendido que este aporte del Estado constituye un complemento a sus propios procesos de crecimiento social y cultural.

Además, según el texto del Acuerdo, para la implementación y seguimiento de estos compromisos se ejecutará un Programa de Atención y Coordinación Gubernamental en el ADI que efectuará un informe de avance mensual y cada tres meses un informe de la marcha de las acciones y compromisos, junto con la incorporación de nuevos acuerdos. Dicho seguimiento no se evidencia.

Como se observa, en el periodo iniciado con la declaración del ADI Alto Bío-Bío y hasta la fecha, han tenido lugar procesos de gestión orientados a dirigir la inversión pública en el ADI, sin embargo, es posible identificar en ellos dos falencias. Por un lado, las instancias generadas han funcionado en la línea de la focalización de recursos, pero no como expresión de mecanismos de coordinación intersectorial y planificación articulada de las inversiones. Por otro lado, no se ha conformado una estructura formal que cuente con representación indígena, que permita a las comunidades tener participación efectiva en las decisiones de inversión ahí acordadas.

Las inversiones realizadas en el ADI, tanto por parte de los sectores como por el Programa Orígenes se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro n° 28

Presupuesto	Monto de inversiones realizadas en el ADI durante la primera fase del Programa Orígenes.				Total
	Componente				
	Desarrollo productivo	Educación y cultura	Fortalecimiento	Salud intercultural	
Aportes BID	243.220.871	0	24.908.900	21.553.638	\$289.683.409
Total presupuesto	548.948.203	9.800.000	26.608.900	22.905.138	\$608.262.241

2.2. Participación indígena y liderazgos

Al inicio se desarrollaron mesas temáticas y reuniones con presencia de agentes de los servicios públicos y representantes indígenas. Éstos últimos manejaban escasa información y tenían problemáticas internas en sus organizaciones, dados los fenómenos derivados de la llegada de Endesa. Su participación estuvo limitada a la aprobación de propuestas públicas ya definidas.

Los espacios más significativos de participación han sido las mesas de salud y el Comité Operativo Zonal (COZ), donde las dirigencias indígenas sí han podido incidir en las decisiones sobre proyectos específicos.

Los liderazgos se caracterizan por ser en su mayoría hombres, tanto lonkos como directiva de las comunidades y éstos últimos tienden a ser jóvenes.

Orígenes contribuyó, por un lado, al fortalecimiento de algunos líderes y a su vinculación con la institucionalidad pública, sine embargo, por otro lado, también potenció divisiones en las comunidades, debido a la lucha de éstas por obtener beneficios (incluso hubo dirigencias paralelas).

Situación de las organizaciones indígenas

En el ADI existen 12 comunidades, de las cuales algunas aún tienen títulos de mercedes de tierra y administran las tierras en comunidad, sin embargo, la mayor parte tiene títulos regularizados donde la propiedad se individualizó. Las comunidades son, por el cajón del Queuco, las siguientes: Butalebun, Trapa-Trapa, Malla-Malla, Cauñicu, Pitril, Callaqui y por el cajón del Bío-Bío: El Avellano, Guallaly, Quepuca Ralco, Los Guindos, Ralco Lepoy, El Barco.

Las comunidades cuentan con una organización tradicional, encarnada en la figura del lonko, además de una organización funcional, que cobra cuerpo en una directiva compuesta por un presidente, vicepresidente y secretario. En algunas ocasiones lonko y presidente son la misma persona, pero en la generalidad de los casos, éstos últimos son más jóvenes.

Debido a la conformación de una organización funcional de las comunidades indígenas, operó un recambio en los liderazgos, pues las barreras del idioma (la mayoría de los lonkos hablaba chedungun y no castellano) y de la comprensión del funcionamiento de la institucionalidad estatal (escolaridad baja y poco conocimiento de procesos institucionales) situaron a los jóvenes en un lugar más ventajoso. Se trata de jóvenes que han completado la educación formal, aprendiendo la lengua castellana y que han tenido una mayor aproximación a lo que es la lógica de la institucionalidad pública. Estos líderes jóvenes ocupan las directivas de las comunidades y, en algunos casos puntuales, tras la conformación del municipio de Alto Bío-Bío, lograron acceder a cargos de representación en el Municipio.

En el Alto Bío-Bío, desde los tiempos de la llegada de Endesa y a través de los períodos de conflicto por la construcción de las represas Pangue y Ralco, tuvieron asiento organizaciones supraterritoriales que buscaron representar a las comunidades ante el Estado y la empresa. Una de ellas correspondía al Consejo de Todas las Tierras, que sostenía una

postura de resistencia a la represa y de reivindicación de la recuperación de tierras ancestrales pertenecientes al pueblo mapuche-pehuenche. Su posición no daba paso al diálogo a menos que el estado chileno reconociera y se hiciera cargo de aquellos temas pendientes históricamente. Como contrapartida, en el territorio se conformó la Asociación de Lonkos, organización más moderada y abierta a la negociación con los agentes del Estado. Este panorama generó divisiones al interior del área entre comunidades y al interior mismo de aquéllas.

Los factores involucrados en esta composición organizativa tienen que ver con dos grandes fenómenos. Por un lado, la construcción de las represas por parte de Endesa movilizó a las comunidades en dos direcciones, relacionadas con una postura política frente a la usurpación/permuta de tierras históricamente habitadas por el pueblo pehuenche, las ya comentadas posturas de resistencia y de negociación. Por otro lado, una vez iniciada la construcción de la represa, comenzaron a operar dinámicas en el cajón del Bío-Bío que no tuvieron su correlato inmediato ni de la misma forma en el cajón del Queuco. La represa significó para las comunidades del Bío-Bío una transformación de sus dinámicas económicas y sociales, pues constituyó una fuente de empleo, que trajo consigo la asalarización de los indígenas y la consiguiente monetarización de sus relaciones sociales. Junto con ello hubo mayor acceso y comunicaciones con las comunidades, electrificación y dotación de servicios básicos. Tal como lo señalan algunos entrevistados, Endesa pasó a ser una especie de municipio que prestaba asistencia social a las comunidades, sin embargo, no cubría el sector del Queuco, que vendría a ser cubierto por el Estado. El desarrollo de proyectos de vialidad, salud, educación, junto con el impulso de iniciativas productivas vino a pagar una deuda social del Estado con estas comunidades, que se encontraban sumidas en una precariedad extrema.

Participación indígena

En ese contexto, con la organización indígena en un estado de división, se comenzaron a implementar las primeras acciones que buscaban recoger la participación de las comunidades. A falta de un Directorio ADI, en un inicio se llevaron a cabo Mesas temáticas (salud, educación, infraestructura) donde se decidían las inversiones de recursos provenientes de la subsecretaría de MIDEPLAN. Luego se realizaron reuniones en las que participaron los servicios públicos y los representantes de las comunidades del Alto Bío-Bío, cuyo objetivo era informar y establecer compromisos mutuos. Un hecho importante son los Acuerdos de Compromisos de Inversión 2003-2005 a los que se llegó tras la participación del Intendente, el Gobernador de Bío-Bío y representantes de seis comunidades del Cajón del Queuco. Sin embargo, la participación de estos últimos consistió en la aprobación de las propuestas gubernamentales y no en un rol decisorio ni propositivo.

Al no existir una organización instituida que contemplara la participación indígena, ésta se recogió fundamentalmente a través del COZ (Comité Operativo Zonal). El COZ surge como un espacio de participación relevante dentro de la gestión de los proyectos ejecutados en el Alto Bío-Bío. Los representantes de las comunidades pueden manifestar sus necesidades y su opinión sobre el destino de las acciones que se proponen, incluso ejercer

presión sobre la urgencia de algunas inversiones (ejemplo: posta de Malla-Malla). Si bien el COZ logra de manera adecuada constituirse en un espacio de participación para las comunidades, no logra ser un espacio de coordinación entre los servicios públicos que en él se reúnen. Sirve para informarse mutuamente de qué se está llevando a cabo, pero no para coordinar acciones conjuntas o en una línea compartida. Asimismo, a juicio de algunos agentes institucionales como de los propios dirigentes indígenas, los representantes de las comunidades no contaban con la preparación suficiente para participar en forma adecuada y más bien aprobaban los proyectos porque preferían eso a perderlos.

Además del COZ, las mesas provinciales de salud constituyeron un espacio importante de participación, pues asistían dirigentes de las comunidades indígenas y planteaban sus demandas y necesidades, lo que tenía incidencia en el desarrollo de acciones por parte del Servicio de Salud.

Liderazgos indígenas

Los liderazgos se caracterizan por ser esencialmente masculinos, salvo casos puntuales de mujeres líderes de organizaciones vinculadas con lo productivo y cultural, que tienen presencia en reuniones y asambleas (ej: Callaqui). Respecto a la edad, los lonkos son adultos, mientras que los miembros de la directiva se ubican bajo los 30 años. Se aprecia una distinción entre ambos liderazgos, ya que los lonkos tienen una legitimidad sustentada en su sabiduría tradicional, mientras que los presidentes de las comunidades tienen una cercanía a la interlocución del estado, dado su manejo del castellano.

La llegada de Orígenes contribuyó a relevar a algunos líderes jóvenes que pasaron de una postura de resistencia a una de negociación con el Estado. Los líderes que desde el comienzo de la implementación del Programa Orígenes se vincularon a él, ya sea como promotores o a través de reuniones en diversas instancias, fueron adoptando una posición de apertura a la negociación y aproximándose a la forma de funcionamiento de la institucionalidad pública. Manifiesto es el caso del actual alcalde de Alto Bío-Bío, que fue promotor del Programa, facilitando por un lado, la llegada de éste a las comunidades y, por otro, su propia llegada a la institucionalidad. Asimismo, tres de los actuales concejales también mantuvieron un vínculo con el Programa.

Como contracara negativa, de acuerdo a algunos entrevistados, la llegada de Orígenes en algunos casos generó o acentuó las divisiones existentes en las comunidades, debido a que los proyectos no abarcaban a todas las familias, generándose incluso liderazgos paralelos en una misma comunidad, con el fin de acceder a los proyectos y recursos del Estado.

2.3. Instalación de capacidades de gestión del ADI

Orígenes, más que instalar capacidades de gestión del ADI, contribuyó y facilitó procesos de inversión en el territorio, ayudando a los sectores en su llegada a las comunidades y posibilitando una mayor participación de las comunidades.

Como ya se dijo, la estructura organizativa del ADI como tal fue una figura inexistente, aunque como unidad territorial sí es contemplada en las acciones públicas. Éstas se llevaron a cabo a través de la dinámica institucional y sectorial clásica. El Programa Orígenes más que instalar capacidades de gestión del ADI, contribuyó y facilitó procesos de inversión en el territorio y logró acercar, en forma indirecta, a algunos líderes indígenas a la acción del sector público, a partir de cuya aproximación sentaron las bases para que puedan tener una participación más activa en el futuro eventual directorio ADI.

El programa sí contribuyó a la aparición de dinámicas más participativas en el desarrollo de las acciones de los servicios públicos, financiando pasajes y almuerzos de los dirigentes de las comunidades para que asistieran a reuniones con los organismos públicos.

En cuanto a la dinámica de relación de los servicios con las comunidades, el Programa a través de sus co-ejecutores logró una mayor cercanía con la población indígena.

2.4. Sostenibilidad de los procesos de gestión

La gestión del ADI es un proceso que ha operado a partir de los instrumentos de planificación e inversión regionales sectoriales, por lo tanto, como tal, la gestión *en tanto ADI* no se evidencia. Si bien la institucionalidad pública focaliza recursos en el Alto Bío-Bío, el área no es fruto de procesos de gestión y coordinación específicos del ADI. Los procesos así instalados han permanecido y se han sustentado en una voluntad política regional y provincial que considera al tema indígena como un eje imposible de ignorar.

El contexto actual se presenta como una oportunidad para iniciar procesos de gestión del ADI que puedan ser sustentables en el tiempo. Dos elementos expresan un escenario favorable a dichos procesos. Por un lado, la creación del municipio de Alto Bío-Bío abre nuevas posibilidades para la gestión de acciones en el territorio. La mayor cercanía con la comunidad y la elaboración de instrumentos de planificación como el PLADECO son factores a considerar para lograr una adecuada gestión. Son también una gran posibilidad para la construcción de un sentido colectivo respecto al territorio, no sólo en tanto comuna, sino que en tanto ADI, lo cual facilitaría dinámicas de coordinación entre todos los actores involucrados.

Por otro lado, la existencia de liderazgos jóvenes abiertos a la negociación con la institucionalidad pública también constituye una oportunidad para la gestión de los procesos del ADI. Hay un deseo de participación y una disposición a jugar un rol más activo en los acontecimientos que están modelando el territorio, proyectos e inversiones públicas.

2.5. Articulación de actores y compromiso de la institucionalidad pública

La temática indígena está presente en la institucionalidad pública, previa a la llegada de Orígenes, aunque se evidencia una escasa articulación en relación al ADI como territorio específico. Los servicios continuaron operando en forma paralela sin mayor coordinación, salvo algunas articulaciones efectivas: Gobernador – SERPLAC – CONADI; Gobernador – CONADI – Orígenes; Orígenes – Salud; Orígenes – Educación.

Para la institucionalidad pública de la Provincia del Bío-Bío, la temática indígena ha sido un eje a considerar en el desarrollo de sus acciones desde antes de la llegada de Orígenes, sin embargo, éste contribuyó a la interlocución con las comunidades y a vislumbrar la posibilidad de que éstas tuvieran participación en el proceso. Los actores públicos se coordinaban y coordinan a través de reuniones convocadas por el gobernador y mediante sus acuerdos institucionales. Pese al rol de los co-ejecutores de Orígenes, cada servicio público continuó operando en forma aislada, sin mayor coordinación entre sí. Incluso desde INDAP y CONAF se sostiene que la llegada de Orígenes significó una duplicidad de acciones descoordinadas.

Las articulaciones mencionadas como efectivas por los actores son las siguientes:

- Orígenes – Salud: Fortalecimiento de la medicina tradicional indígena; Mesa de salud provincial participativa; Instalación de baños en lugares de guillatún.
- Orígenes – CONADI – Comunidades: desarrollo de proyectos.
- Orígenes – INDAP – Comunidades: desarrollo de proyectos productivos.
- Orígenes – Educación – Comunidades: Educación intercultural bilingüe; asesores interculturales en las escuelas; equipamiento de establecimientos educacionales.

A partir de lo que señalan los agentes de educación, salud, INDAP y CONAF, no se ha logrado constituir una instancia efectiva de coordinación de la acción entre los distintos sectores. Si bien se comparte información, no se desarrollan acciones conjuntas articuladas.

Cabe relevar el rol que ha cumplido CONADI en la gestión del ADI. Mandatada a cumplir una función protagónica, CONADI se centró en el tema de tierras, la realización de proyectos y la entrega de becas, pero su acción no se orientó a la gestión ni coordinación del ADI. Una vez instalado el Programa Orígenes, el ADI continuó sin una estructura directiva, quedando tanto CONADI como Orígenes en una posición lateral al resto de los servicios públicos, no articuladora.

2.6. Identidad cultural y territorial

El ADI es una figura inaprensible para los dirigentes y sus comunidades, por lo que no se puede emitir un juicio respecto a su efecto sobre la identidad cultural y territorial. En cualquier caso, el territorio se caracteriza por la presencia de comunidades que comparten una tradición ancestral y elementos culturales comunes, los cuales se han visto afectados en los últimos 10 años, producto de la llegada de Endesa. La construcción de las represas Pangué y Ralco ha generado dinámicas dispares entre las comunidades del valle del Queuco y de las del valle del Bío-Bío. El Programa aportó a la identidad en el marco de las acciones de educación intercultural bilingüe y salud intercultural.

El ADI como figura es inexistente para los indígenas, por lo que no es posible emitir un juicio respecto a su efecto sobre la identidad cultural y territorial. Por otro lado, aún cuando las comunidades que componen el Alto Bío-Bío tienen una tradición ancestral común y comparten elementos culturales que los identifican, también han vivido procesos diferentes que las distinguen según se ubiquen en el Cajón del Queuco o en el Cajón del Bío-Bío. La llegada de Endesa y la construcción de las represas Pangué y Ralco gatilló dinámicas que involucraron a las comunidades del Bío-Bío, relacionadas con la contratación de comuneros y la consiguiente asalarización y monetarización de las relaciones sociales. A ello se agrega un mayor acceso y mejores comunicaciones, inversiones en infraestructura, vialidad y electrificación, entre otras. Posteriormente, la acción estatal cubriría a las comunidades del cajón del Queuco.

A pesar de esto, se debe reconocer el aporte del Programa Orígenes en los ámbitos de Educación y Salud, específicamente con su apoyo a los Programas de Educación Intercultural Bilingüe y de Salud Intercultural, destacando el fortalecimiento de la medicina indígena.

2.7. Efectos del Programa en el ADI

Orígenes es un facilitador de la llegada de los servicios públicos a las comunidades, principalmente en los ámbitos de salud y educación. Constituye un aporte de recursos humanos y financieros que permitieron mayor participación indígena.

Respecto de sus componentes, destacan las inversiones en salud y educación, donde resaltan el apoyo a la medicina indígena, la capacitación a profesores y asesores culturales (educación intercultural bilingüe) y el equipamiento de escuelas. A todo ello se suman los proyectos productivos, que han permitido en algunos casos impulsar el desarrollo económico de las familias.

Orígenes se enfrentó a una barrera significativa de parte de las comunidades, relacionada con la desconfianza y falta de credibilidad frente al Estado. La construcción de las represas y la negociación triangulada entre Endesa, el Estado y las familias, generó un escenario de desconfianza y descontento por parte de las comunidades. Dicha desconfianza fue potenciada posteriormente a la llegada de Orígenes debido a la difusión del Programa como

un conjunto de inversiones millonarias que llegarían a las comunidades indígenas, generando muchas expectativas que finalmente no tuvieron su correlato en la práctica.

Los efectos del Programa en el ADI se pueden desagregar básicamente en dos ejes: respecto de su contribución a la acción de la institucionalidad pública en el territorio y respecto de las comunidades indígenas.

En cuanto al primer punto, fue un facilitador y contribuyó con recursos complementarios (humanos y financieros) que, pese a ser relativamente menores, permitieron llevar a cabo acciones que potenciaban las realizaciones de los sectores y las hacían más participativas y pertinentes.

En cuanto a las comunidades, se pueden destacar las inversiones en los componentes de salud y educación, donde resaltan el apoyo a la medicina indígena, la capacitación a profesores y asesores culturales (educación intercultural bilingüe) y el equipamiento de escuelas, junto con el fortalecimiento de algunos liderazgos. Como contracara, el Programa aparece ante las comunidades como una gran promesa de recursos y proyectos que, primero, generó expectativas que no pudo cumplir y, segundo, potenció un tipo de relación clientelar y asistencial, sin generar procesos de promoción y desarrollo endógeno.

Mejoramiento de las condiciones de vida

El sector del Alto Bío-Bío ha visto incrementadas en el último tiempo sus condiciones de vida, producto de un mayor acceso y comunicación, inversiones en infraestructura, vialidad, electrificación, construcción de viviendas, escuelas y postas. Mejoramiento en los niveles de salud y escolaridad son destacables por cuanto son la base para un desarrollo más integral, sin embargo, aún las condiciones de vida pueden definirse como precaria, con índices de pobreza elevados y falta de oportunidades de desarrollo. Aparece como un desafío pendiente el reemplazo de prácticas asistencialistas y clientelares por el de prácticas de promoción social que deriven en procesos sustentables de desarrollo local pertinentes culturalmente.

Efectos por componente

☞ Componente Salud Intercultural:

En el área de la salud, se sostiene que el Programa vino a fortalecer la participación, contribuyendo con recursos para el desarrollo de las Mesas de Salud, en las cuales las comunidades hicieron su diagnóstico de salud.

Asimismo, constituyó un aporte significativo con el trabajo de los facilitadores interculturales en las postas, junto con fortalecimiento de la medicina tradicional mapuche. El rescate de la medicina indígena se constituyó en uno de los elementos destacados de las acciones llevadas a cabo en el área, tanto a través de encuentros de medicina tradicional, como de la promoción y difusión de hierbas medicinales. A ello se suma la implementación de salas de hospedaje para recibir a las mujeres embarazadas o enfermas prontas a ser

intervenidas quirúrgicamente, de modo que estén cerca de la infraestructura hospitalaria cuando sea necesario.

Por su parte, en el servicio de salud destacan como acciones propias la instalación de postas en casi todas las comunidades (la meta es que cada comunidad cuente con una posta), el aumento de los equipos médicos y convenios con FONASA para la atención de los habitantes de las comunidades.

Pese a considerar la existencia del ADI y al Programa Orígenes como fenómenos positivos para el desarrollo del área del Alto Bío-Bío, en el servicio de salud se señala que existía escasa información sobre cómo acceder a los recursos que suponía el ADI: *“uno no sabía cómo acceder a esa cantidad de recursos que se decía que había”*. Respecto a Orígenes, se dice que generó muchas expectativas, que luego no se cumplieron y que no existía certeza respecto a los recursos comprometidos: *“nunca se sabía con certeza el monto de los recursos que iban a llegar, entonces algunos proyectos debían dejarse de lado porque no alcanzaba”*. Además, se esperaba del Programa un fortalecimiento de la organización indígena, sin embargo, no se aprecian capacitaciones a los líderes: *“las propias organizaciones arriba no estaban suficientemente preparadas para asumir esa contraparte que uno necesitaba (...) cada comunidad presentaba su propia necesidad puntual”*.

✍ Componente Educación y Cultura:

Los efectos de esta línea de acción tienen que ver principalmente con el mejoramiento de la calidad de la educación recibida por los niños y niñas de las comunidades, mediante un equipamiento adecuado de los establecimientos, la capacitación a docentes en educación intercultural bilingüe y el trabajo de asesores interculturales.

Como contrapartida, se señala que no hubo coordinación ni trabajo conjunto con los otros sectores y organismos, sino que sólo intercambio de información.

Respecto del Programa Orígenes, se sostiene que perdió credibilidad porque generó muchas expectativas y no cumplió. Además, en términos puntuales, la demora en la entrega de los recursos generó desconfianza.

Un aspecto que se releva también en este ámbito, dice relación con la falta de capacitación a las comunidades, para que ellos mismos puedan elaborar proyectos y desarrollarlos.

✍ Componente Desarrollo Productivo:

Se ejecutaron gran cantidad de proyectos, principalmente de implementación de riego; construcción y/o mejoramiento de galpones y cercos; turismo; apicultura; y desarrollo ganadero de ovinos y bovinos. Se evidencian experiencias exitosas, dentro de las que destacan las de apicultura, resultantes en la comercialización de miel y, derivado de ella, de incipientes procesos de microempresarización. Pese a ello, en el discurso de los distintos actores entrevistados resalta la percepción de que la mayoría resultó en fracaso. Se comenta que los proyectos no contaron con asesoría técnica adecuada ni con el seguimiento correspondiente, produciéndose situaciones tales como que se entregaran ovejas y vaquillas

a familias que no contaban con empastada o forraje suficiente para alimentarlos, resultando en que muchos murieron o los vendieron tempranamente; también se mencionan proyectos de piscicultura donde no hubo suficiente alimento para dar a las truchas, por lo que murieron.

Desde INDAP se critica esta forma de operar, pues, por un lado, se señala que Orígenes llegó a las comunidades con una disposición del tipo: “*se hará lo que ustedes quieran*”, y ante eso, los dirigentes optaron por responder a las demandas inmediatas de la comunidad, con acciones de corto plazo que no permiten dar sustentabilidad a las acciones. Incluso se afirma que “*se pasó de una incipiente visión microempresarial a una asistencial*”. Además, se dejó a INDAP fuera del área de turismo, pues sería cubierta por Orígenes y CONADI.

✍ *Componente Fortalecimiento:*

En términos de los efectos esperados de este componente, vinculados con el fortalecimiento de las organizaciones indígenas, éstos tienen un carácter más bien menor. Los presidentes y directivas de las comunidades en general manejan escasa información acerca del ADI y de la gestión de los recursos destinados por la institucionalidad pública al área; su participación ha estado limitada la mayoría de las veces a la aprobación de las propuestas definidas por los servicios, sin un mayor rol propositivo. Junto con ello, es posible notar divisiones al interior de algunas comunidades, donde incluso coexisten dirigencias paralelas (por ejemplo, Malla-Malla).

Las acciones de este componente dicen relación principalmente con la construcción y/o implementación de sedes comunitarias y la compra de equipos de radio. No se mencionan actividades de formación de líderes ni de capacitación de dirigentes.

ÁREA DE DESARROLLO INDÍGENA LAGO BUDI (IX REGIÓN)

1. Área de Desarrollo Indígena Lago Budi⁶³

1.1. Antecedentes del Área del Lago Budi

El ADI Lago Budi fue decretada el 10 de marzo de 1997 mediante DS No. 71 del Ministerio de Planificación y Cooperación, se encuentra emplazada en su mayor parte en la comuna de Puerto Saavedra, una de las comunas más pobres de Chile (59% de pobres según Casen 2000) y en una pequeña parte de la comuna de Teodoro Schmidt (Ver mapa). El ADI abarca la totalidad del Lago Budi un cuerpo de aguas saladas en cuyo entorno se encuentran numerosas comunidades mapuche.

- ? Declarada ADI el 10 de marzo de 1997 mediante el D.S. N° 71 de MIDEPLAN. Comprende un sector de aproximadamente 19.000 ha. Involucra parte de las comunas de Puerto Saavedra y Teodoro Schmidt, donde residen 91 comunidades *mapuche*, y corresponde a una población de 8.360 personas.

Existe escasa información histórica sobre la zona del Lago Budi antes de la ocupación de la Araucanía, alguna de esta información se la debemos a Pascual Coña quien describe el paisaje y los recursos naturales de la zona como abundantes y de una gran diversidad. Coña relata también la participación de los *lafkenches* en el malón de 1881.⁶⁴ Desde aquella época se le reconoce como una zona inaccesible por tierra y por mar. Desde antiguo la gente de la esa zona se ha identificado como *lafkenche*, o gente de la costa. Esta identidad ha comenzado a ser reconstruida en la actualidad por las organizaciones y líderes mapuches contemporáneos quienes ven en las llamadas “identidades territoriales” una forma de resignificar las identidades mapuche en general y como una estrategia política para negociar frente al Estado.

⁶³ Se debe agradecer a las distintas instituciones y personas que colaboraron con sus testimonios y valiosa información para la elaboración de este capítulo. En primer lugar a la UEZ de la IX Región en particular a Juan Daza (Coordinador Regional Programa Orígenes IX Región) Susana Aguilera (Encargada Evaluación y seguimiento UEZ IX Región), así como a Juan Antilén, Alfredo Lassalle, Claudio Ibarrola y todas las personas de la Oficina de Temuco del Programa Orígenes. También deseo agradecer a Joel Maripil, Guillermo Raño y Andrés Reuca, Werkenes del Lago Budi. A la SERPLAC IX Región especialmente a Maria Teresa Aqueveque y María Antonieta Belmar, al SEREMI de Bienes Nacionales, Daniel Ancán, a la Señora Angélica Campos Jefa Of. Planeación Estudios y Control de Gestión de CONADI, Jorge Sanderson Of. Planeación Estudios y Control de Gestión de CONADI, al Secretario Municipal de la I. Municipalidad de Puerto Saavedra, Sr. Ranulfo Ibacache, a Fernando Lobos ex funcionario de la I. Municipalidad de Puerto Saavedra, Jorge Saldaña González INDAP, Guido Aguilera CTZ CONAF. Deseo agradecer en especial a Adrián Anticán, Enriqueta Caniguán, Julia Galvarino, Alicia Deumacán Galvarino, Gloria Huaracán y Antonio Curimil, quienes participaron en el Taller de Puerto Saavedra. Asimismo deseo agradecer a la Marianela Zapata por su colaboración en el trabajo de terrenos durante la segunda etapa de la evaluación.

⁶⁴ Pascual Coña (1995), *Testimonio de un cacique mapuche*, Santiago, Pehuén.

españoles para ser radicados entre los ríos Imperial y Toltén en una extensión de 150 mil hectáreas. En un contexto donde se privilegia la colonización en desmedro de los derechos indígenas se cometen múltiples atropellos y abusos en contra de la población indígenas que es presionada por especuladores, colonos nacionales y extranjeros. Tras la muerte de Domínguez en 1907 la concesión Lago Budi pasa por distintos propietarios. Durante ese mismo período comienza la radicación de las familias del Lago Budi. La zona adquiere importancia entre 1920 y 1930 debido a la presencia de Puerto Saavedra a través del cual salía la producción maderera y triguera de la Araucanía.⁶⁶

El Área del Lago Budi tiene características homogéneas en cuanto a topografía, está conformada por terrazas litorales escalonadas desde el nivel del mar hasta alturas máximas de 200 metros, pequeñas colinas onduladas. Hay abundancia de arena y presencia de una estación seca y abundantes dunas en el sector sur del área.

La tierra se destina principalmente a la producción de papa, este y otros cultivos se destinan principalmente al consumo familia y una pequeña parte a la comercialización. Para 1999 el apoyo técnico a las comunidades del lago Budi era escaso, sólo 285 hogares (9%) recibían ese tipo de apoyo proporcionado principalmente por INDAP e instituciones privadas. Este apoyo estaba centrado sobre todo en el rubro de hortalizas, cultivos y chacras, así como el rubro de procesos productivos. Antes del Programa Orígenes la mayor parte de los predios eran trabajados con recursos propios, tan solo un 9,1% de los hogares había obtenido crédito en el último año.

La población rural del área corresponde a más del 75% mientras que el alrededor de un 25% reside en zonas urbanas, principalmente Puerto Saavedra y Puerto Domínguez. Gran parte del territorio corresponde a pequeños predios agrícolas, entre menos de 1 y 6 hectáreas, situación en la que se encontraban 1.279 predios hacia el año 1999, y entre 6 y 20 hectáreas, donde se encontraban 790 predios. La mayoría de ellos ocupados por población mapuche que forman parte de las 94 comunidades que conforman el área.

Actualmente el ADI está dividida en 7 sectores en la parte que corresponde a la comuna de Puerto Saavedra, los sectores abarcan a las siguientes comunidades:

⁶⁶ MIDEPLAN (1999), *Línea de Base Área de Desarrollo Indígena Lago Budi*, Santiago.

Cuadro n° 29

Comunidades del ADI Budi

SECTOR	COMUNIDADES QUE LO COMPONEN
1	Rolonche, Millahuenco, Ralico, Winkul, Huenchul, Nilquilco, Nuape, Choñi, Leufuche, Cardal, Llifoco, Chanua.
2	Pullallan, Cudileufu, Perquiñan, El Alma, Catrيرهue, El Budi, Yecomahuida.
3	Pedro Curitol, Llangui, Boyero, Francisco Qulempan, Bartola Raín, Filomena Alonso, Antonio Carrera, Ignacio Pirúl, Juan Quilaquir, Margarita Paillalef.
4	Juan Curiquén, Peleco, Nomeyangue, Hunetemilla, Pichichelle, Llaguepulli, Malalhue, Lumahue, Yenehue, Huate.
5	Tragua Tragua 1, Tragua tragua 2, Oñoñoco, Trablancu, Traflaco, Huillinco, Juan Ancán Levín, Jacinto Clavuín, Pelladbudi, Remeco Budi, Conoco, Zoncolle.
6	Conin Budi, Pu Budi, Collileufu Chico, Collileufu Grande, Deume, Lliucullin, Romopulli Huapi, Isla Nahuelhuapi, Romopulli Centro, Rucatraro.
7	Llanquihue, Anweyeco, Ruca Caqui, Nahuelquetre, Ñañil, Cahemu, Huapi, Llanquín, Los Carrero.

Fuente: PLADECO 2002-2006, I. Municipalidad de Puerto Saavedra.

En cuanto a los aspectos culturales mapuche del Área cabe destacar que el rasgo cultural distintivo de la población sigue siendo el idioma que se mantiene vigente en una parte importante de las comunidades. Asimismo se mantienen activas prácticas propias de la cultura mapuche como la celebración de ceremonias tradicionales, entre las que destaca el *nguillatún*, el *We xipantu*, el *palín*, el *llepillín*, el *mingako* y los casamientos tradicionales.⁶⁷ Existen asimismo un importante número de autoridades tradicionales como *Longkos* y *machis*. La existencia de valores tradicionales hace que exista una gran base para el desarrollo de actividades basadas en la cooperación y el intercambio. Las redes de parentesco y la existencia de identidades profundamente arraigadas en el espacio local hacen del Budi un área privilegiada para los proyectos cooperativos o asociativos que organicen el desarrollo local. No obstante si se analiza estas características desde otras perspectivas, como las señaladas por la Línea de Base de 1999, se puede observar una desigualdad en la distribución del poder al interior de la familias, situación que no es exclusiva de la cultura mapuche, esta desigualdad se manifiesta en el predominio y mayor valoración del papel del hombres, no obstante en los últimos años esta situación estaría registrando cambios a partir del mayor acceso de las mujeres a las directivas de las comunidades según la Ley Indígena y a su mayor participación en las iniciativas e intervenciones que se realizan en el área.

Como en 1999 en la actualidad el principal problema sigue siendo la falta de tierras, el déficit habitacional aunque este sufrió un profundo cambio cualitativo y cuantitativo con la implementación del Subsidio habitacional del SERVIU; existe asimismo un enorme déficit en servicios básicos, se cuentan entre los principales problemas del área el desempleo, los bajos niveles de ingreso que convierten a la comuna de Puerto Saavedra en una de las más pobres de Chile según la encuesta CASEN 2000, así como altos índices de alcoholismo.

⁶⁷ Al respecto véase Armando Marileo Lefío (1995), Autoridades tradicionales y sabiduría mapuche, Primera experiencia de trabajo con autoridades tradicionales mapuche de la región del Lago Budi, en Armando Marileo y otros, *¿Modernización o sabiduría en tierra mapuche?*, Santiago, San Pablo.

En 1999 las principales necesidades y demandas de la población del ADI eran las siguientes: infraestructura vial (mejoramiento de caminos), soluciones habitacionales y mecanismos de postulación de mejor accesibilidad, mejoramiento de condiciones y términos de intercambio y comercialización de la producción agrícola, mejoramiento y diversificación de los sistemas productivos, información en torno a los proyectos de inversión a realizarse en el ADI e información sobre la red pública y privada local que presta servicios y beneficios locales, generación de fuentes de ingreso, instancias y mecanismos de participación y universalización del acceso a la educación.

El ADI Budi se perfila como un área donde confluyen una serie de factores y procesos, por una parte un área con muy alta concentración indígena que conserva una parte importante de su cultura e identidad. Asimismo, se trata de un área de alta concentración de pobreza dura, como ya señalamos una de las más altas del país. Paralelamente es un área donde se registran recientes y dinámicos procesos de organización mapuche. La emergencia del Consejo de Werkenes y la transformación del escenario político local como un escenario calificado como “conflictivo” caracterizan la dinámica del área. La rotulación del área como de conflicto significó la presencia en la zona de las máximas autoridades regionales e incluso la presencia recurrente de autoridades de MIDEPLAN.

Mirado desde este punto de vista de la dinámica de la conflictividad tienen relación no solo con la presencia del Consejo sino que están vinculada a una serie de otros factores como la construcción de la carretera costera (Ruta Costera), un megaproyecto de construcción y operación de una ruta de carácter nacional alternativo a la ruta 5 sur ejecutado por el MOP a través de la Dirección Nacional de Vialidad, Cuerpo Militar de Trabajo y empresa contratistas, y que abraza toda la costa de la IX Región. Este proyecto ha sido considerado negativo por las comunidades que ven en él una forma de intervención de su territorio, sin embargo el proyecto también constituyó un mecanismo de negociación para las comunidades afectadas.

2. Caracterización de las prácticas de gestión ADI Lago Budi y efectos de Programa Orígenes

2.1. Prácticas de gestión en el ADI anterior a la entrada del Programa Orígenes

a. Los proyectos para gestión en el ADI Budi

Desde el año 1999 el ADI Lago Budi ha concentrado el interés de diversos proyectos y estrategias sin embargo la más relevante es la gestión territorial desarrollada por el Proyecto GAR-GTZ y los procesos asociados a este proyecto realizados por la SERPLAC con recursos FNDR. Asimismo, y siempre en el contexto del ADI se han realizado

proyectos que destacan por su impacto en la calidad de vida de las personas como el proyecto de las Mil casas del MINVU, las casa son llamadas hoy en día las casa ADI.

Antes de la llegada de Orígenes al ADI Budi se realiza un conjunto de inversiones en el ADI. En el período 2000-2004 estas inversión se distribuyó de la siguiente manera: ESSAR (24,3%), MOP (22,3%), GORE-FNDR (11,9%), MINVU (11,9%), CONADI (9,1%), MINEDUC (6,1%), Municipal (4,4%), FOSIS (3,4%), SUBDERE- M. Urbano (2,9%), INDAP (2,8%), Chile Deportes (0,4%), SUBDERE M. Barrios (0,4%) y SAG (0,1%). Esta inversión alcanza a los 7.264.328 (en Miles de \$ diciembre de 2004).⁶⁸ Sin embargo esta política de inversiones no implica la instalación de gestión o cogestión en el ADI.

Cuadro n° 30

Resumen consolidado por eje de acción - ADI Budi Cifras en m\$

	TOTAL EN M\$	1999	2000
INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS	2,961,659	993,569	1,968,090
DESARROLLO PRODUCTIVO	548,192	268,430	279,762
SOCIAL	53,730	32,120	21,610
TOTAL	3,563,581	1,294,119	2,269,462

Fuente SERPLAC IX región

Hasta antes de la llegada del Proyecto GAR la gestión realizada en el Budi sólo se expresó como gestión de recursos, en ningún caso se trata de gestión destinada a la instalación de capacidades o a la búsqueda de mecanismos de participación de las comunidades en la gestión del ADI. El Proyecto GAR operó bajo el mandato del Gobierno Regional con una estrategia basada en la georeferenciación de distintos niveles de información de carácter social, ambiental y económico productivo. Para recoger la información básica el proyecto en conjunto con las comunidades realizó 13 Pichitrawnes (reuniones pequeñas) y Futatrawn (reunión grande) con las comunidades. El resultado de este proceso permitió la sectorialización del ADI Budi en 7 sectores. Asimismo se instaló una mesa de trabajo con una contraparte el Consejo Puwerken Lof Budi, también conocido como Consejo de Werkenes. El proyecto contó asimismo con la participación y colaboración de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), la Corporación Nacional del Medio Ambiente CONAMA-IX Región, el Instituto del Medio Ambiente IMA-UFRO, la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ, la Comisión Nacional para la superación de la Pobreza a través del Servicio País, la Secretaría Regional de Bienes Nacionales y la Secretaria Regional de Planificación y Cooperación SERPLAC IX Región.

⁶⁸ Ministerios de Planificación, Secretaría de Planificación y Coordinación, IX Región, Primer Informe Trimestral Inversión Pública ADI Budi 2000-2005.

Los objetivos del GAR en el ADI Budi eran:

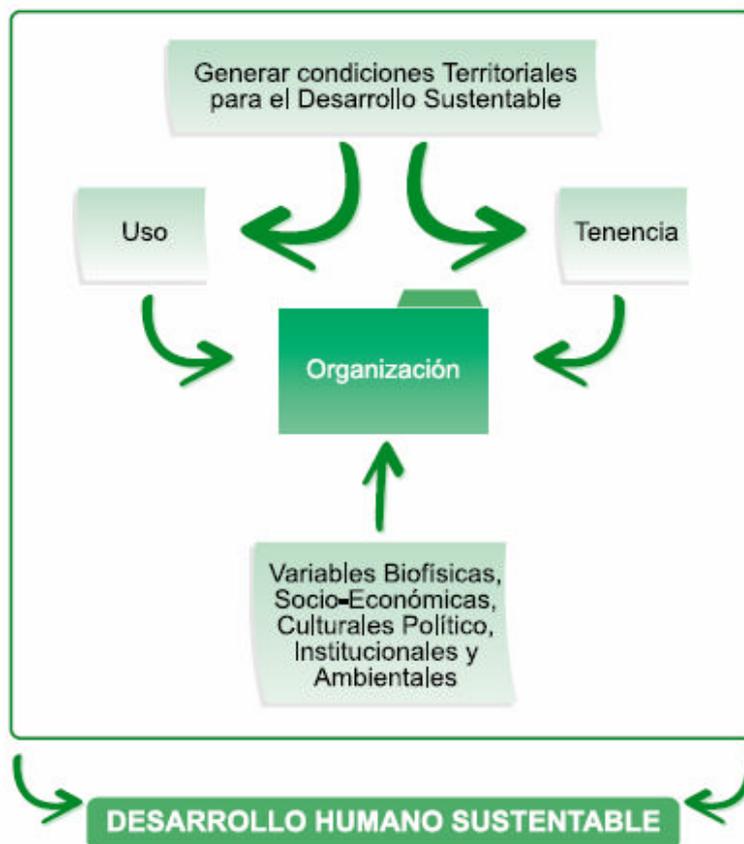
1. Organizar y articular el territorio Budi en función de sus potencialidades y limitaciones y características.
2. Establecer políticas territoriales que orienten la formulación y ejecución de las políticas públicas.
3. Fortalecer espacios desarticulados y/o articulados del ADI Budi en función de sus características físico-naturales, socioeconómicas y culturales.
4. Normar la estructura institucional y las competencias sobre el ordenamiento territorial en el Uso del territorio para el Gobierno Regional y Municipal.
5. Identificar áreas de fragilidad, riesgo y vulnerabilidad del territorio del ADI Budi.
6. Promover la integralidad del proceso de planificación.
7. Promover la concurrencias de las instituciones que actualmente norman la asignación, ocupación y uso del territorio y los recursos naturales en función de racionalizar las intervenciones sobre le territorio.

Los pichitrawnes se enmarcaron dentro de una estrategia participativa que organizó las necesidades y demandas de la gente de las comunidades divididas en siete sectores y en siete temas o ejes:

- ? Participación.
- ? Educación.
- ? Salud.
- ? Infraestructura.
- ? Desarrollo Productivo.
- ? Territorio.
- ? Medio Ambiente.⁶⁹

⁶⁹ Proyectos GAR (2002), *ADI Budi, Ordenamiento territorial con visión mapuche*, GTZ, Serie de Documentos, Temuco.

**Ordenamiento Territorial para el ADI Lago Budi
Es quema de intervención del Proyecto GAR-GTZ**



Fuente: Proyecto GAR (2002)

El proyecto GAR no ejecutó tareas de gestión concretas en el ADI sino que fue un modelo para la aplicación de acciones futuras que consideren el uso racional y culturalmente mediado, **un Plan de Ordenamiento Territorial con Visión Mapuche**, señalaba el proyecto, para el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales, así como el aprovechamiento de las potencialidades sociales y culturales en la organización y explotación del espacio, planteó un conjunto de ideas y lineamientos para que los sectores e instituciones involucrados en el ADI pudieran tomar decisiones. En el fondo, se trata de una herramienta, basada en la perspectiva de los habitantes del ADI que permite organizar las futuras intervenciones.

De esta manera el proyecto GAR y las acciones que se realizaron en torno a el generaron un conjunto de resultados que pueden ser percibidos hasta el día de hoy en el ADI. En el plano territorial significó la instalación de un esquema de organización territorial que se expresa en la existencia de siete sectores con los que las comunidades se identifican y se agrupan plenamente. En segundo lugar instaló y validó una forma de participación, los pichitrawnes, que si bien es propiamente mapuche, fue validada por un proyecto como forma de recoger la voz de las comunidades del Budi. Estos pichitrawnes aún son recordados por la gente del

Lago como una instancia de activa participación donde se les escuchó, tal vez por primera vez en mucho tiempo. Un tercer resultado de esta intervención fue la validación del Consejo de Werkenes como interlocutor del proyecto y de los distintos organismos que actuaron en esta experiencia. Más adelante volveremos sobre el Consejo.

Pese a estos avances, resulta preocupante comprobar que los nuevos proyectos con visión territorial incorporan el ADI Budi nada más que como un circuito turístico (“Ruta Lafkenche” y “Ruta Ancestral”) dentro de la estrategia productiva del gobierno regional,⁷⁰ queda la dudas entonces si el ADI tiene posibilidades reales de convertirse en algo más que un espacio de inversión.

La pregunta que surge a partir de esta experiencia es ¿hasta que punto el Programa Orígenes incorporó estas herramientas, que experiencias o información integró a su propio plan estratégico en el ADI?

b. Las comunidades

El ADI Budi a diferencia de las otras ADI tiene una particularidad y es que casi el 90% de la población es mapuche eso lo hace un territorio fundamentalmente indígena pero esto no quiere decir que sus límites concuerden necesariamente con los que los sujetos indígenas consideran como su territorio ancestral el que probablemente se constituye a partir de coordenadas distintas a las establecidas por el Decreto de creación del ADI. Se trata de una parte o un segmento de lo que hoy en día dirigentes e intelectuales indígenas denominan territorio *lafkenche*, esto es un espacio con características y límites cultural es históricamente establecidos y reconocidos. Las comunidades del Lago Budi poseen una estructura organizativa relativamente sólida en la que confluyen formas de organización y jefatura tradicional, como los *lonkos*, los *ngenpin*, el *coyon*, los *machi* y los *werkenes* así como aquellas autoridades surgidas de la Ley Indígena constituidas por las directivas de las comunidades reunidas en el registro de comunidades indígenas que lleva CONADI.

c. El Consejo de Werkenes (Consejo Puwerken Lof Budi)

En la sociedad mapuche tradicional los *werkenes* son los mensajeros de los longos, quienes llevan las noticias o las palabras de un longo a otro. No hay indicios de en la sociedad tradicional estos mensajero hayan tenido un papel político de importancia. Sin embargo en los años recientes la figura del *werken* ha adquirido una faceta y una función distintas probablemente a partir de las transformaciones del papel del longo el que hoy día tiene un papel de autoridad tradicional vinculada a la ritualidad mapuche. También puede estar influyendo en esta emergencia de los *werkenes* el no reconocimiento de la Ley Indígena a las autoridades tradicionales como los *lonkos*. En este sentido se podría decir que las comunidades estarían buscando repolitizar el papel de sus autoridades tradicionales frente a

⁷⁰ Ricardo Celis, Intendente Región de la Araucanía (2003), “Gestión Territorial un nuevo enfoque para un Buen Gobierno”, Gobierno de Chile. La idea de esta estrategia es identificar las oportunidades existentes en la región en términos de inversión, a través de una propuesta que incorpora el enfoque de la gestión territorial.

la emergencia de las directivas comunales funcionales de la Ley Indígena por ello han resignificado el papel de la figura histórica del werken.

El Consejo de Werkenes es una organización supracomunitaria que nace el año 2002, según señalan la mayor parte de los entrevistados, existe por una iniciativa de la autoridad regional, específicamente de la Intendente Berta Belmar quien percibe la necesidad de contar con una contraparte con la cual dialogar en torno a los problemas del ADI Budi.

Nosotros siempre quisimos llegar ahí, al interior de la comunidad, quisimos nosotros formar una organización que fuera representativa. Nosotros teníamos la idea. Pero eso es verdad de que en cierta manera la señora Berta Belmar, Intendente de esa época que, como que formó el Consejo de Werkenes, porque como nosotros fuimos hábiles, y el gobierno tenía que tener una contraparte, y a nosotros desde un principio se nos puso [denominó] contraparte, no werkenes.⁷¹

Otro Werken señala lo mismo,

... quizá, fue una señora que estuvo de intendenta en su tiempo, de apellido Belmar, ella dijo: “esto es un área de desarrollo y nosotros necesitamos una contraparte para esto”, y quería un grupo de personas, y bueno con la inquietud que nosotros teníamos dijimos bueno hagamos algo, con la colaboración del Instituto de Estudios Indígenas ellos sabían que si la ley se llevaba a cabo iban a haber inversiones y alguien tenía que captar esos recursos y los que podrían captarlos eran los representantes indígenas y esos éramos nosotros, pero después nos dimos cuenta que eran puro discursos con la Sra. Berta porque ella ofrecía 200 millones de pesos que ya estaban invertidos en la posta, en los caminos. Como siempre el gobierno ha invertido eso lo había sumado y quería mentirnos y decir no si estos están disponibles.⁷²

El Consejo opera de la siguiente manera. Cada comunidad se supone tiene sus autoridades tradicionales, lonkos, y sus directivas de comunidad, en Budi estas comunidades y sus autoridades se agrupan en 7 sectores, cada uno de estos sectores, según su tamaño y población son representados por uno o más Werkenes. Los Werkenes reunidos en el Consejo son los interlocutores de las autoridades y posteriormente de Orígenes. Los Werkenes se supone son soberanos representantes de las comunidades y por ello pueden decidir la bajada de los recursos aunque no necesariamente los proyectos pues estos siguen siendo priorizados por las comunidades, El Consejo en la práctica en un órgano de decisión política más que técnica, es el respaldo que tienen las comunidades para que se cumplan los acuerdos pactados con las autoridades o con el Programa.

Con el correr del tiempo el Consejo adquiere una gran relevancia dentro del ADI como instancias de representación de la mayor parte de las comunidades, no obstante que otras tantas son representadas por la organización Consejo Territorial Lafkenche. El “empoderamiento” del Consejo de Werkenes, que como veremos se debe con mucho a la presencia de Orígenes, significó un desequilibrio en la balanza de poder al interior del ADI puesto que la autoridad, señalan los entrevistados, legitimaron una instancia que luego adquirió autonomía y vida propia como representante de las demandas de las comunidades

⁷¹ Entrevista a Werken Guillermo Raío.

⁷² Entrevista a Werken Andrés Reuca.

lacustres. Pese a ello desde el 2004 se registra una disminución en la capacidad de representación y negociación del Consejo. Esto se debe en parte a la disputa interna generada por las elecciones municipales donde varios de los Werkenes se postularon como candidatos a consejales y alcaldes. Esta coyuntura rompió muchas de las relaciones y redes internas de la organización y generó las desconfianzas en las comunidades por la posible “utilización política” del Consejo.

2.2. Aportes e incidencia del Programa Orígenes en el ADI Budi.

La llegada de Orígenes al ADI se produce en un momento en que existían serios conflictos entre las autoridades regionales y las comunidades del Lago. Al mismo tiempo existían expectativas y aprensiones sobre la llegada del Programa. Para las organizaciones significaba la llegada de recursos frescos al ADI pero también existía el temor y la resistencia a un Programa que venía con una estrategia prediseñada y que supuestamente no consideraba las demandas y necesidades reales de las personas. Para los servicios públicos Orígenes representaba en muchos sentidos una incógnita pese al proceso previo de difusión del mismo. Frente a la conflictividad del ADI las autoridades ven a Orígenes como una oportunidad para apaciguar los ánimos. Al principio la presencia del Programa fue asumida por los dirigentes y las comunidades con un sentimiento de frustración y decepción pues la etapa de instalación del programa se alargó por demasiado tiempo.

... desde un comienzo “Orígenes” dijo que había plata para un mejor bienestar, para la gente para progresar, para poder hacer algo innovador, pero que paso después, nosotros intentamos hacer algo innovador, por ejemplo queríamos nosotros traer avestruz y después nos dijeron que no, mejor que no, rechazo todo ese proyecto. Y después optamos por la cuestión de las maquinarias⁷³

Funcionarios entrevistados señalaron que uno de los errores que se cometió fue haber anunciado el Programa como una gran bolsa de dinero. En efecto, **se esperaba que Orígenes ejerciera una función de distribuidor de recursos. Estas expectativas estuvieron presentes en la mente de todos los actores.**

A este escenario se agrega el hecho de que el ADI desde su creación había generado una enorme expectativa en los habitantes del Budi, para muchos de ellos el ADI era una promesa y no un adelanto real. La llegada de Orígenes vino a incrementar esa visión. Algunas personas señalan que incluso el ADI era perjudicial pues algunos servicios del Estado argumentaban que la gente del ADI tenía más oportunidades y beneficios y por esos se restaban a trabajar con ellos o a apoyar proyectos dentro de esos límites, a la larga el ADI era visualizada también como un problema.

Se supone que nosotros [por ser ADI] teníamos más beneficios, y se nos cerraron las puertas, nos dijeron usted están dentro en el Área de Desarrollo, así que esto va para esta gente.⁷⁴

⁷³ Dirigente Comunidad Lago Budi.

⁷⁴ Ibid.

La acción del Consejo de Werkenes en el período que ingresa Orígenes al ADI se enmarca dentro de dos demandas fundamentales: el rechazo a la carretera costera y la tardanza en la implementación del Programa Orígenes

... hay una organización que esta antes de “Orígenes”, que es el Consejo de Werkenes y que parte con la discusión de la carretera de la costa y después se reafirma con el proyecto GAR. También con intendentes que lo utilizan como referente de interlocución, como la Berta Belmar, Ramiro Pizarro. Pero con “Orígenes” es la primera vez que ellos se hacen cargo de la gestión de recursos por ejemplo, en estas magnitudes, o sea no hay ningún otro programa público que le haya delegado tanta responsabilidad en la gestión de recursos, a los dirigentes de las comunidades. Y también un papel tan protagónico en la administración de determinados temas del programa, como es el Consejo de Werkenes. O sea fundamentalmente cuando, el mismo tema de la carretera de la costa o las meses que se establecen, yo diría que es nivel de participación informativa, pero no de negociación. Por el programa “Orígenes” yo te creo que es la primera vez que el Consejo de Werkenes y las comunidades del Budi, negocian con el Estado en un plano entre comillas de cierta horizontalidad. Y eso yo creo que irrita muchas veces a la institucionalidad pública y la descoloca a nivel regional.⁷⁵

En un principio las relaciones entre Orígenes y el Consejo no fueron buenas, existían desconfianzas y el Programa estaba rodeado de un conjunto de promesas hechas por el primer director de Orígenes en la región con el tiempo, sin embargo, la relación entre el Consejo y Orígenes tiende a equilibrarse, esta nueva relación es producto de varios factores. Por un lado, el inicio del Programa y la bajada efectiva de los recursos a las comunidades lo que permite la legitimación de los werkenes como gestionadores de dichos recursos frente a las comunidades a través de una instancia de negociación y de gestión como lo fue la Mesa Técnica del Lago Budi, otro producto del Proyecto GAR que al final sobrepasó la finalidades para las que había sido creada y se convirtió en una instancia validada no solo para la negociación de proyectos y recursos sino para dirimir los conflictos políticos que tienen su mayor expresión entre los años 2002 y 2003.

2.3. Instalación de capacidades de gestión

La instalación de capacidades de gestión por parte de Orígenes en el ADI Lago Budi es limitada y restringida, ello se explica por la forma en que el Programa se instaló en el ADI. El Programa se sumó a una situación de hechos consumados con una forma de trabajo y de articulación definida por otros, mediatizada por una organización indígena fuerte y articulada con la autoridad regional. El factor político en lago Budi es básico para entender la forma en que el Programa a llevado a cabo procesos de gestión en el ADI. En ese escenario el Programa es “requerido” por los distintos actores en función de su capacidad de distribuir recursos. Esta identidad del Programa, es responsabilidad también del propio Programa que se presentó mucho antes del inicio de su ejecución como una gran “bolsa de dinero”. Por otra parte, desde su instalación en el ADI el Programa ha carecido de los espacios que posibiliten la instalación de capacidades de gestión, sin embargo el Programa tampoco ha hecho esfuerzos en esa dirección.

⁷⁵ Entrevistado Orígenes.

¿Qué tipo y qué calidad de capacidades de gestión ha instalado el Programa en el ADI Lago Budi? Si entendemos las prácticas de gestión como una resultante entre los elementos que caracterizan al ADI (su “identidad” como ADI), las formas y mecanismos de participación indígena, las instancias y procesos de coordinación interinstitucional, los esquemas de planificación operantes en el ADI y los procesos de organización indígena funcionales o no funcionales al ADI, entonces podemos decir que el resultado en Budi es de una gran complejidad puesto que estos distintos niveles y dimensiones efectivamente pueden ser rastreados y descritos como enmarcados en un ADI, incluso se podría decir que las prácticas de gestión que han existido en el ADI Budi son las que dan concreción al ADI. El ADI no existe si no es a partir de lo que los sujetos y las instituciones hacen en torno a la idea de ADI que manejan. Entonces se trata de una cuestión de ida y vuelta, el ADI se autoexplica en función de las acciones que en nombre de ella realizan los sujetos e instituciones. Esto quiere decir que el ADI como territorio, supuesto desde el cual se construye el concepto ADI, es menos importante que las prácticas que le dan sentido y realidad. Esto no quiere decir que en el Budi no haya ninguna vinculación territorial, si la hay ha sido creada por diversos mecanismos, acciones y discursos. De hecho, las organizaciones mapuche han tenido un papel y no pocas dificultades en tratar de traducir el ADI a claves territoriales “tradicionales”, pero esto es una reconstrucción, una resignificación del espacio. En este escenario ¿qué papel ha jugado el Programa Orígenes para instalar capacidades de gestión funcionales al ADI?

Cuando se decretó Área de Desarrollo nosotros reclamamos. Aquí como en muchas otras leyes no nos consultan, no nos preguntan, siempre lo elaboran en una oficina de acuerdo a lo que ellos creen o de algunos datos que han tomado, porque no creo que lo hagan tan al lote, pero al final (el ADI Budi) no nos representa en los límites, no tiene nada que ver, quedaron comunidades repartidas, los límites dejaron la mitad de una comunidad afuera y la otra adentro. No es lo que nosotros...la comunidad Nomellanguí, del sector de Teodoro Schmidt, quedó la mitad afuera y otra adentro. Otro caso me parece que es la comunidad de Quechocahuín, por el lado de Puerto Domínguez.⁷⁶

El modelo de gestión entre el Programa, las comunidades y el Consejo de Werkenes

*A diferencia de las otras ADI en el Budi no se estableció un Consejo del ADI. Como hemos señalado la máxima expresión de una estrategia de gestión en el ADI se da a partir del Proyectos GAR y con este a partir de la intervención de la autoridad regional, particular importancia ha tendido la acción de los intendentes Berta Belmar y Ramiro Pizarro quienes promovieron la creación de y funcionamiento de una “**Mesa Técnica del Budi**”, en ella participaban los diferentes servicios públicos así como las máximas autoridades políticas de la región, Intendente y Gobernador Provincial, SEREMIS, SERPLAC y el Consejo de Werkenes. El año 2002 se integra a la mesa el Programa Orígenes, este fue el inicio de la relación entre Orígenes y los werkenes. *Los entrevistados del Programa señalan que Orígenes tenía escasa capacidad de propuesta en la mesa y que sólo se esperaba de él su aporte en recursos frescos.* Desde el 2004 y con la menor intensidad del conflicto en el lago Budi la Mesa ha tendido a perder peso sin embargo se ha conservado como espacio de interlocución entre Orígenes y los Werkenes.*

⁷⁶ Andrés Reuca, Comunidad Piedra Alta, werkén Sector 5 Tragua Tragua- Puaicho, Consejo Werkenes Budi.

... bueno nos sumamos a esta coordinación que había antes, pero yo creo que se empezaron a bajar los recursos, se empezó a hacer inversión de la misma manera en que se llevo a cabo el trabajo en otros territorios, sin la característica especial que fuera el ADI. Un proyecto que igual me acuerdo que estaba dentro del tema del ADI estaba contemplado contratar un coordinador para el ADI para que llevara a cabo todas estas actividades, pero no sé que pasó.⁷⁷

El Programa ha trabajado con 83 comunidades en el ADI agrupadas en 7 sectores y representadas por los Werkenes. El número de werkenes ha variado en función del ciclo del Programa así como de un conjunto de otros factores, principalmente políticos, ocurridos en el ADI. Si se analiza como práctica de gestión la relación del Programa con la estructura organizacional indígena del ADI Budi se cae en la cuenta que esta ha permitido alcanzar buenos resultados en término de cumplimiento de metas. Incluso la forma de trabar en el Budi pone en cuestión el “principio” de que el Programa sólo debía trabajar con comunidades pues al hacerlo con una organización supracomunitaria aumentó su eficiencia en término de la cantidad de proyectos que se pudieron aprobar, ejecutar y cerrar. La mediación de los werkenes entre el Programa y las comunidades tiene en este sentido un efecto virtuoso pues privilegia y realiza nuevas formas de participación y toma de decisiones. Con errores más o menos, es un espacio para la participación y el empoderamiento de las comunidades y sus dirigentes, es todo lo contrario de una actitud pasiva frente a un Programa que llega desde fuera. Además flexibiliza en los hechos los esquemas preconcebidos sobre la participación y la representación indígena en el espacio local.

Nosotros exigíamos una mayor información y transparencia del tema [al Programa]. Cómo iban a bajar los recursos, ni siquiera sabíamos cuánto iban a dar en recursos bien, porque ni siquiera lo manejábamos nosotros que iba a quedar para las comunidades. Entonces, ahí ya como que se abrió un poco más y se echó a dar más información, que era a las finales lo que nosotros queríamos. Y siempre pedimos de que, como Consejo, que los recursos tenían que llegar directo a las comunidades, era una ley para nosotros, y así se hizo. Si el consejo de werkenes, bien es cierto, y en la mesa de conversaciones, la mesa política, cierto, dieron todos los recursos, llegaron a las libretas de partes de años. Nosotros por lo menos, como consejo, no tenemos atribuciones como toda gente manejando recursos de las comunidades, [...] cada comunidad tiene su libreta y es el presidente de la comunidad el que maneja los recursos, los tiene que manejar.

El Programa al acoger este “modelo”, ya fuese porque no tenía otra opción o por una decisión meditada, actuó bien al no contravenir lo que los propios sujetos entendían como su forma de participar en la gestión del Programa. Esto a todas luces es un hecho positivo que sin embargo se vio fuertemente afectado por las coyunturas políticas.

Pero no todo lo que hace el Consejo es bien acogido o bien evaluado. Tanto desde Orígenes como desde los Coejecutores se argumenta que el Consejo no siempre representa el sentir de las comunidades y que actúa sobre intereses propios. Asimismo, se le critica su falta de capacidad de negociación, su inflexibilidad para asumir ciertos temas.

Nos hemos encontrado que las opiniones y decisiones del Consejo de Werkenes en las bases en las comunidades no tiene relación con lo que ellos manifiestan hay una discordancia

⁷⁷ Encargada Evaluación y Seguimiento UEZ IX Región.

entre lo que manifiesta la “mesa de Werkenes” y lo que en realidad está sintiendo la gente, entonces se produce una suerte de incongruencia entre lo que uno le va a presentar a las comunidades que son los beneficiarios últimos y los que se ha acordado con la mesa de werkenes⁷⁸

Este un nudo de las prácticas de gestión en el ADI ¿hasta que punto el Consejo representa los intereses de las comunidades? ¿es un problema de representación o de capacidad técnica para acoger y procesar los intereses y demandas de las comunidades? Lo cierto es que el Programa no tiene ninguna capacidad de incidir en este plano pues quienes son los llamados a validar sus organizaciones son los propios mapuche.

Para el Consejo Pu Werkenes el Programa se constituyó en su razón de ser, en muchos sentidos es lo que justifica y legitima su existencia. Para los Werkenes el Programa se constituyó en parte fundamental de su estrategia política pues es el Programa la cara visible de la acción del Estado y en la construcción del discurso y la acción etnicista la identificación de un interlocutor/adversario es fundamental.

Tras dos años de constantes discusiones todos hablábamos el mismo discurso construido desde la externalidad política de gobierno. Aunque primero me pareció curioso luego me percaté del hecho que los werkenes centraran dos años en utilizar como bandera de lucha el Programa Orígenes no era otra cosa que una estrategia política que dio resultados en las elecciones del 2004, pero es un celo personal como dirigentes dejar de lado los temas de preocupación de la intelectualidad indígena.⁷⁹

Por eso no es raro que comenzando el proceso de cierre de proyecto, por lo tanto el fin de la labor de Orígenes en el ADI, al menos en esta primera fase, el Consejo aparezca debilitado. Pero ello, como ya lo hemos señalado es efecto también de las coyunturas políticas que ha vivido la zona. No se puede atribuir directamente al Programa una responsabilidad sobre la suerte del Consejo Pu Werkenes.

El 2004 el Consejo de Werkenes del Budi presenta a Juan Paillafil como candidato a Alcalde, lo acompañan los werken Joel Maripil y Julio Chehuin como candidatos a Concejales. De estos sólo Joel Maripil logró acceder a un puesto en el Consejo Municipal. La participación de los Werkenes en la elección municipal tuvo claras consecuencias, entre otras el rompimiento de la alianza implícita con el Alcalde de Puerto Saavedra, Domingo Paineofil, quien deseaba postular a la reelección y contaba con el apoyo de los Werkenes. Por otro lado muchos presidentes de comunidades sintieron que los Werkenes los había utilizado con el sólo fin de llegar a esta postulación.

Al involucrarse los Werkenes en la contienda electoral municipal del año 2004 los werkenes jugaron una carta legítima pero que al final afectó su credibilidad en las bases y dañó las solidaridades y hermandades existentes. La lectura que se hace desde el Programa en este sentido, es negativa. No porque las organizaciones no tengan derecho a participar en la política contingente sino porque esta organización con dos fusibles, uno político y otro “técnico”, al quemar el primero debilitó el segundo que era su nexo más fuerte con el Programa, ello coincidió con el comienzo del cierre de los proyectos. Los Werkenes sin

⁷⁸ CTZ CONAF.

⁷⁹ Ex funcionario I. Municipalidad Puerto Saavedra.

embargo, argumentan que no están debilitados, por el contrario, el hecho que hoy haya 18 de 44 werkenes activos relacionándose con el Programa sería una manifestación de que existe un núcleo duro, un sector más comprometido y articulado (menos es más).

Por otro lado, resulta evidente que el debilitamiento de los Werkenes y la menor “conflictividad” del ADI son un factor fundamental para que las autoridades políticas de la Región disminuyan su interés por participar en los procesos del ADI. Resulta preocupante comprobar que el interés del ADI por parte de las autoridades está mediatizado por la necesidad de apaciguar los conflictos más que de instalar procesos de ciudadanía indígena a mediano y largo plazo.

Resultado de las formas de trabajo en el Budi entre el Programa y las comunidades

El Programa incorporó una forma de trabajo heredada de una situación anterior y validada por las autoridades políticas y los distintos servicios sin embargo esta incorporación se realizó de maneras circunstancial pues como han manifestado los entrevistados el Programa se vio obligado a asumir una forma de trabajo instalada por otros. Esto ha significado que las formas de trabajo en el ADI y las prácticas de gestión derivadas de esta nunca se hayan institucionalizado. En la medida que existe un Consejo de Werkenes que actúa como mediador entre el Programa y las Comunidades y que se ha *empoderado* al interior del ADI el Programa ha asumido la tarea de mantener un nexo y una interlocución que permita la operación expedita de este mecanismo preinstalado. El Programa no se ha planteado reformular esta relación ni los términos en que se da lo que puede parecer adecuado como respuesta que intenta respetar las formas de autoridad y decisión propia de los mapuches pero tampoco se ha planteado un plan para fortalecer este esquema, para mejorarlo o introducirle nuevos elementos que permitan sus sustentabilidad en el tiempo.

La emergencia del Consejo de Werkenes y la presencia de Orígenes han permitido el fomento de nuevos liderazgos y prácticas de gestión derivados de la práctica misma más que de un proceso de planificación. Tanto la emergencia de nuevas formas de organización y participación en el ADI, como al presencia de Orígenes han ayudado a un proceso que venía ocurriendo desde antes impulsado por la normativa indígena relativa a las directivas de comunidades: la renovación o recambio generacional y el acceso de las mujeres a los espacio de toma de decisión. Las nuevas formas de articulación entre el Estado y las comunidades han permitido la innovación en las formas de trabajo y el acceso de dirigentes con niveles distintos de preparación a los de generaciones anteriores. Sin embargo ello no significa que las comunidades y sus dirigentes sean impermeables a la cooptación y el clientelismo. De hecho entre los dirigentes se habla de una generación más pragmática que no tiene problema en asumir compromisos que cuestionen su independencia como dirigentes.

No hay una sistematización ni una institucionalización de las prácticas de gestión derivadas de las relación entre Orígenes y el Consejo de Werkenes porque el Programa ha tendido a cumplir con sus obligaciones en un marco prediseñado y en un

contexto político adverso caracterizado por un fuerte cuestionamiento al papel del Programa.

El proceso derivado de la relación entre el Programa y el Consejo de Werkenes no se ha mantenido en el tiempo debido a un conjunto de factores como la división política de los werkenes después de las elecciones municipales de 2004. Se ha pasado de 44 a 18 werkenes activos. Esta situación parece tener relación también con el menor protagonismo político del ADI como zona de conflicto. Mientras el ADI fue un espacio de conflicto articuló un conjunto de medida y concentró la atención de las autoridades políticas de la región, ahora que el conflicto no existe y que el consejo está debilitado el ADI pierde interés asimismo la participación indígena en los órganos con los que cuenta en la zona. Algunos señalan sin embargo que la menor presencia de werkenes no es signo de debilidad sino que por el contrario ha dejado como saldo a las comunidades, sectores, longos y werkenes más comprometidos, de esta manera el Consejo actual sería un consejo mucho más estable y duradero.

Además **el Programa implementó el COZ para el ADI**, este sesiona con regularidad y en el participan la mayor parte de los servicios públicos y un importante número de comunidades, así como los werkenes. Este es tal vez el único espacio institucionalizado que se percibe en el ADI a partir de la acción de Orígenes. A través de los COZ se hace la “bajada” de los recursos, cuando se convoca a un COZ se decide en base a los componentes como van a bajar los proyectos si son los que se han solicitado, sin embargo este mecanismo limita la participación pues los proyectos que se deciden en el COZ son priorizados por los coejecutores en base a criterios estrictamente técnico más que por los dirigentes de las comunidades, así lo expresa un funcionario de Orígenes.

... un COZ productivo a veces lo separan en productivo y fortalecimiento, se dice, ya se van a aprobar veinte planes productivos, de veinte respectivas comunidades, pueden ser más comunidades, veinte comunidades, se cita a ese COZ y se revisan esos, un resumen ejecutivo de cada uno de esos veinte proyectos y ahí se ve si esta bien o no, discuten ahí si sabe que tal plan productivo con un proyecto productivo se haga en esa zona, algunas cuestiones que no tienen mayor trascendencia porque la evaluación técnica del plan productivo lo hacen las instituciones públicas como INDAP, la CONADI o CONAF.⁸⁰

No obstante **los COZ han permitido que se cree un espacio de diálogo e intercambio entre el Programa, los coejecutores y las comunidades indígenas del Lago Budi**, es por lo demás la estructura de coordinación que más tiempo ha permanecido después de la decadencia de la Mesa Técnica del Budi.

Los Planes Productivos Comunitarios un nudo en la instalación de capacidades de gestión

Si se analizan las capacidades de gestión instaladas por el Programa en el lago Budi es preciso abordar aquellas que para el Programa eran prioritarias, las que como el COZ, estaban dentro de la estructura y la estrategia Orígenes. Desde el momento que el Programa

⁸⁰ Funcionario de Orígenes, IX Región.

define que va a trabajar con comunidades se debe suponer que es ahí en las comunidades donde iba a instalar esas capacidades. Aquí hay un nudo, pues si la apuesta era trabajar con comunidades, como lo hizo en el caso del ADI Budi, a través del Consejo de Werkenes, deben buscarse evidencias que permitan mostrar que hubo o no hubo instalación de dichas capacidades en ese nivel. Una forma es mirar que pasó con los Planes Productivos Comunitarios de Desarrollo más allá del cumplimiento de sus metas, de su cierre formal o de su evaluación como exitoso o fracasado. Se trata de cómo se elaboraron por parte de las comunidades el instrumento Plan Productivo. Lo que señalan algunos entrevistados es que los Planes Productivos del ADI son débiles, con escasa elaboración e incluso se supo en algún momento que las comunidades se copiaban mutuamente estos planes sin que hubiese un esfuerzo para proponer Planes propios u originales.

En el tema productivo fue el avance, había algunas nociones de planes productivos y como te digo lo más avanzado eran estas dos consultoras la [Lonko] Kilapán con la Impulsa. Habían recién logrado el acuerdo de la cantidad de recursos por comunidad, algunos descansaban en eso para justificar el no avance en la formulación de los planes productivos en las comunidades. Entonces llegamos cuando la... ya se había dado, se había logrado el acuerdo con la contraparte, en este caso con el programa y los coejecutores y llegamos nosotros prácticamente a echar a andar todo esto y paralelo a eso el equipo igual estaba, no estaba direccionado en términos técnicos, los promotores no tenían muy claras las cosas, había mucha confusión, mucha rivalidad en el equipo, era bien caótica la situación, así llegamos nosotros⁸¹

La debilidad a este respecto es atribuible no solo a la comunidad y a “sus” cuadros técnicos sino que sobre todo es un problema del Programa pues este es un instrumento del Programa y no de las comunidades. Como señala el entrevistado el problema es un efecto de las dificultades de instalación del Programa.

*Si en el ADI tu tienes puros Planes Comunitarios de Desarrollo que se hicieron pero que, te digo que son copias, que están todos los planes comunitarios iguales y les cambiaron el nombre, en el fondo es un diagnóstico.
...casi todos los Planes Comunitarios de Desarrollo de las mismas comunidades que tu los miras, son iguales, me entiendes.
Es como que si le hubieran cambiado en nombre, son de dudosa calidad los Planes Comunitarios de Desarrollo. Hubo un diagnóstico que intento ser participativo, pero más que nada es como el levantamiento de desencadenantes de la comunidad, que no tienen nada de un plan como uno puede entenderlo.⁸²*

Aquí queda en evidencia además la debilidad de las consultoras y la escasa preparación de los promotores, nudo aparte en el proceso de llegada de Orígenes a las comunidades

Otro hecho que pudimos constatar a través las entrevistas y en terreno es la existencia de problemas en las comunidades para decidir, comunicar y ejecutar sus proyectos. Este es un problema que pasa fundamentalmente por las directivas de las comunidades pero que afecta al Programa en tanto evidencia la falta de capacitación y fortalecimiento de las directivas de las comunidades para asumir los procesos de planificación en la base. Visitamos dos casos en terreno, y al parecer puede haber más, donde un parte de la comunidad había solicitado

⁸¹ Encargado productivo UEZ, Cautín IX Región.

⁸² Encargada Evaluación y Seguimiento UEZ Cautín IX Región.

proyectos a nombre de toda la comunidad luego que se los adjudicaron y bajo diversos mecanismos se buscó la forma de excluir a un porcentaje de la comunidad con el fin de que el grupo gestor del proyecto perciba mayores beneficios.

... se trabajó con las dirigencias de las comunidades y ya hubieron direccionamiento que hoy en día estamos lamentando, o sea gente que quedó sentida por su participación, por el nivel de inversión que recibieron en términos personales, como familia, gente que quedó al margen, independientemente que la comunidad optó por una cantidad de recursos de acuerdo a la cantidad de familias que tenía. Hubieron acuerdos de asambleas que permitieron esto por arreglo de, o no digamos por arreglo, situaciones circunstanciales, permitieron que la gente duplicara, triplicara su participación con la marginación de familias. Por ejemplo una comunidad con ochenta, participaban cincuenta, habían treinta, ya esos treinta pasaban los beneficios de esos cincuenta que participaban activamente de las organizaciones, entiende.⁸³

Algunas de las personas entrevistadas tanto en las comunidades como en Orígenes, apuntaron la responsabilidad en la calidad de los Planes Productivos a las consultoras y a los promotores. La gente de las comunidades señala que los promotores eran escasos y debido al gran número de comunidades que debían atender no se podía esperar que pasaran más de una vez por una comunidad eso hacía que se descontinuara el trabajo iniciado por alguna comunidad con un promotor. A estos se sumaba la continua rotación de los promotores así como del personal de la UEZ en el ADI. Las críticas señalan que los promotores además estaban mal preparados y que incluso desconocían la problemática indígena en general.⁸⁴ Lo mismo habría ocurrido con las consultoras, aunque la gente de Orígenes responsabiliza a las propias comunidades pues eran ellas las que elegían o proponían muchas veces a una determinada consultora. En Orígenes se señala que con el inicio del Programa surgieron numerosas consultoras nuevas que carecían de experiencia en trabajo con comunidades.⁸⁵

Por otro lado se si se trata de apoyo técnico la gente valoriza mucho la presencia y el trabajo del jóvenes del Servicio País. En el Budi, tanto desde el Consejo de Werkenes como desde el Municipio se considera que los jóvenes del Servicio País han tenido un papel relevante en los procesos recientes del ADI.

2.4. Articulación de las ADI con el sector público

La llegada de Orígenes se realiza en un contexto de articulación previa lo que en parte condiciona sus posibilidades de articulación propias. Sin embargo como existe un mandato establecido en el mismo Programa Operativo se produce un proceso de articulación, fundamentalmente con CONADI, MINEDUC, MINSAL, CONAF e INDAP. Como Coejecutor INDAP por ejemplo supervisa la elaboración, aprobación y ejecución de los planes productivos, elaborados por las consultoras, contrata a las consultoras y les exige un plan de actividades. En promedio las 82 comunidades tienen 3 proyectos agropecuarios, más uno o dos realizados a través de CONADI y CONAF. También INDAP se relaciona

⁸³ Entrevista Encargado productivo UEZ, Cautín IX Región.

⁸⁴ Focus Group Puerto Saavedra.

⁸⁵ Entrevista con Encargado Productivo UEZ Cautín, Programa Orígenes.

con el ADI Budi, a través de sus programas institucionales propios como programa de riego, suelos degradados, PRODESAL.

La relación de INDAP-Orígenes en el ADI Budi es con las comunidades. En los programas institucionales la relación es con las personas en forma independiente. En ambos casos INDAP aporta recursos financieros.⁸⁶

El Coordinador Técnico CONAF-Orígenes señala que se han realizado nuevas acciones a partir de la creación del ADI Budi. El área de CONAF en Carahue sigue atendiendo a las personas de esa comuna, además de Imperial pero ahora incluyen especialmente al ADI Budi. Siguiendo la lógica de focalizar recursos en las ADI entre el 2001 y el 2003 realizaron un proyecto con fondos del FNDR. Desde la llegada de Orígenes trabajan como coejecutores están a cargo de 18 proyectos en temas como: producción de madera, protección de suelos, recuperación de suelos, agroforestería, especies multipropósitos (encino, avellano, castaño) y recuperación de espacios culturales (*menoko* y *ñenko*).

Sin embargo, el funcionario señala que como CONAF han participado poco en el **Consejo ADI** (se refiere a la Mesa del Budi) porque han sido escasas las invitaciones.

El Consejo ha funcionado muy de vez en cuando (hemos participado) cuando nos han convocado y han sido pocas veces. Al parecer no tiene una regularidad, ni planificación.⁸⁷

También se han establecido articulaciones no formales con el municipio de Puerto Saavedra. La municipalidad se ha hecho cargo con fondos regionales de las comunidades que quedaron fuera del ADI y por lo tanto fuera del Programa Orígenes. Sin embargo, a una escala mayor no hay coordinación ente el “instrumento” ADI, la acción de Orígenes y los instrumentos municipales como el PLADECO, ello ha significado algunas tensiones y la replicación de tareas. Para la gente que habita en el ADI este tipo de “descoordinaciones” son una fuente de confusión y para el Municipio el Programa Orígenes fue en algún momento un obstáculo pues llegó justo en el momento en que la municipalidad deseaba aplicar el PLADECO.

Para el municipio de Saavedra el Programa [Orígenes] resultó un obstáculo inesperado para desarrollar con tranquilidad nuestro plan de desarrollo comunal (PLADECO). Tampoco la solución era, situación que yo nunca compartí, entregar los fondos al municipio puesto que éste se encontraba con una carga de programas ya impuesto (Programa Puente) no existían recursos humanos, físicos para implementarlos, además que siempre el Programa no respondía a las exigencias y demandas por ellos mismo propuestas entonces era muy difícil es esas condiciones involucrarse.⁸⁸

Quien tiene una visión más global sobre la acción del Programa en el ADI es el SEREMI de Bienes Nacionales de la Novena Región. A él le correspondió ser representante de la Intendenta Berta Belmar y del Intendente Ramiro Pizarro en la Mesa del Budi. A la pregunta de cuál es ha sido el papel de Orígenes en ADI en términos coordinación y de fortalecimiento del ADI el SEREMI responde que el programa “Orígenes” en Budi es un

⁸⁶ Entrevista con Coordinador Técnico Zonal Cautín, Convenio, Indap- Mideplan

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ Entrevista con ex funcionario, I. Municipalidad de Puerto Saavedra.

programa perfectible en varios sentidos. En primer término en cuanto a tener claro cual iba a ser la autoridad política responsable del Programa en el ADI. En segundo lugar, cree que hubo una falencia en cuanto a la forma de acción de los servicios que iban a interactuar con los recursos de “Orígenes”. En tercer lugar, señala que existe una dificultad importante en lo que tiene que ver con cual es la contraparte oficial del programa Orígenes en el ADI ¿son las comunidades o la organización territorial creada por los dirigentes del Budi que corresponden a los werken? Con respecto a la gestión del Programa en el Budi, señala que adoleció de problemas administrativos importantes, como por ejemplo, el cambio permanente del encargado del ADI en el Budi, asimismo la forma en que se trasladó a las comunidades y que finalmente significó la contratación de una consultora externa que preparó proyectos.⁸⁹

La sostenibilidad de estas articulaciones puede estar condicionada a la gestión de recursos y a las metas sectoriales. Es claro además que pasada la etapa de ejecución estas coordinaciones han tendido a diluirse. La “mesa del Budi” por ejemplo, una instancia de coordinación que había operado por casi tres años ya no funciona regularmente. Debido a que Budi está en etapa de cierre esta situación de “dispersión” de la acción pública es más notoria.

2.5. Fortalecimiento de la identidad cultural y territorial

El Programa ha contribuido directa e indirectamente al fortalecimiento de la identidad cultural y territorial, primero al apoyar proyectos que recogen necesidades vinculadas al reconocimiento de las especificidades culturales de los mapuche como son los programas en educación y salud intercultural. El Programa, al identificarse como un Programa para los indígenas, en función de sus necesidades, demandas y especificidades ha abierto las puertas para que las comunidades del Lago Budi valoricen su pertenencia al mundo mapuche, sin embargo es difícil decir si esta misma situación no responde más a fines instrumentales o si la acción del Programa está generando, a partir de su propósito de fortalecer la identidad mapuche, nuevas formas de dependencia y clientelismo.

La presencia de Orígenes y de otros actores en el ADI han reafirmado (¿o creado?) una conciencia territorial, se ha ido construyendo una territorialidad que por una parte rescata la memoria y la identidad del territorio mapuche, el *lafkenmapu*, y por otro lado la identifica con el ADI. Ese ejercicio de rememoración y reinención del territorio está estrechamente ligado a la acción de los Werkenes y del movimiento mapuche en general. La influencia de organizaciones como la Identidad Lafkenche liderada por el Alcalde de Tirúa (VIII Región) Adolfo Millabur, es evidente. Sin embargo siendo el Programa básicamente un vehículo de inversiones en el ADI difícilmente puede ayudar a construir o a fortalecer de manera planificada las identidades culturales y la territorialidad, por lo demás ese es un proceso que va más allá del Programa. En definitiva, faltan elementos para evaluar los posibles impactos o influencias del Programa en dichos ámbitos. Es posible sin embargo, que el Programa haya acelerado procesos que se encontraban en marcha desde antes de su instalación y que dicen relación con los efectos de las políticas indígenas en general sobre

⁸⁹ Entrevista con Daniel Ancán, SEREMI Bienes Nacionales, IX Región.

las comunidades, sus formas de vida, sus liderazgos y formas de organización. El Programa al trabajar con las comunidades inscritas en el registro de comunidades de CONADI y según las bases establecidas por la Ley Indígena posiblemente aceleró el volcamiento de las comunidades hacia tales formas de organización que tienen un carácter más bien funcional, técnico y de interlocución con el Estado que un carácter cultural.

2.6. Impactos del Programa sobre las condiciones de vida de las personas

El Programa ha contribuido a mejorar las condiciones de vida sobre todo en materia de herramientas productivas e infraestructura, la pregunta que surge sin embargo es si estos proyectos son sostenibles en el tiempo o se trata de acciones que han hecho más eficiente una la lógica sectorialista, la dependencia y el clientelismo de las comunidades.

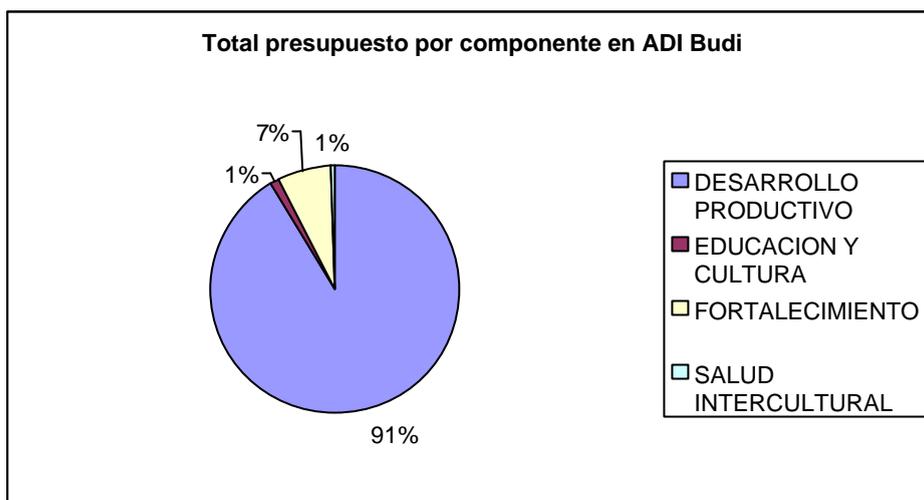
La inversión en el ADI, como muestran los cuadros siguientes se ha concentrado en el componente de Desarrollo Productivo tanto en los aportes estatales (90%) como en los del Programa Orígenes (88%), en segundo lugar en el componente de Fortalecimiento las inversiones del Estado llegan al 8% mientras que en Orígenes llegan al 10%, Educación y Salud Intercultural en cambio llegan sólo al 1% cada uno tanto en la inversión del Estado como del Programa Orígenes (Ver cuadro y gráficos siguientes).

En total el Programa ha financiado 572 proyectos en el ADI de los cuales 392 corresponden al Componente Desarrollo Productivo, 43 al Educación y Cultura, 83 al de Fortalecimiento y 12 al Salud Intercultural. Si se analiza la información por tipo de proyectos por comunidades y por componente se puede obtener que en el caso del Componente Desarrollo Productivo se trata en su mayoría de proyectos ganaderos, agrícolas, forestales y agroforestales, microempresas, apicultura y artesanía, mientras que en el componente Fortalecimiento se trata en su totalidad de la construcción/implementación y mejoramiento de sedes comunitarias. En el componente de salud intercultural se trata fundamentalmente del apoyo a la medicina mapuche e intercultural y en el caso de Educación se refiere a la compra instrumentos y vestimenta tradicional mapuche, actividades de rescate cultural, promoción y fortalecimiento de la identidad, eventos culturales, ceremonias y fiestas tradicionales, entre otras.

Cuadro n° 31

Total presupuesto por componente en ADI Budi

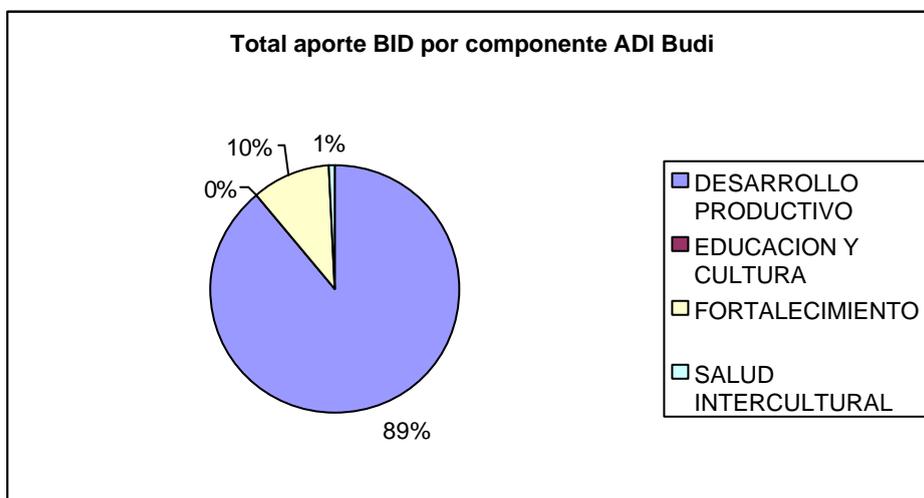
Pertenece a ADI	DESARROLLO PRODUCTIVO	EDUCACION Y CULTURA	EDUCACION Y CULTURA	EDUCACION Y CULTURA
BUDI	\$ 3,479,181,965	\$ 45,800,000	\$ 266,956,482	\$ 20,409,100

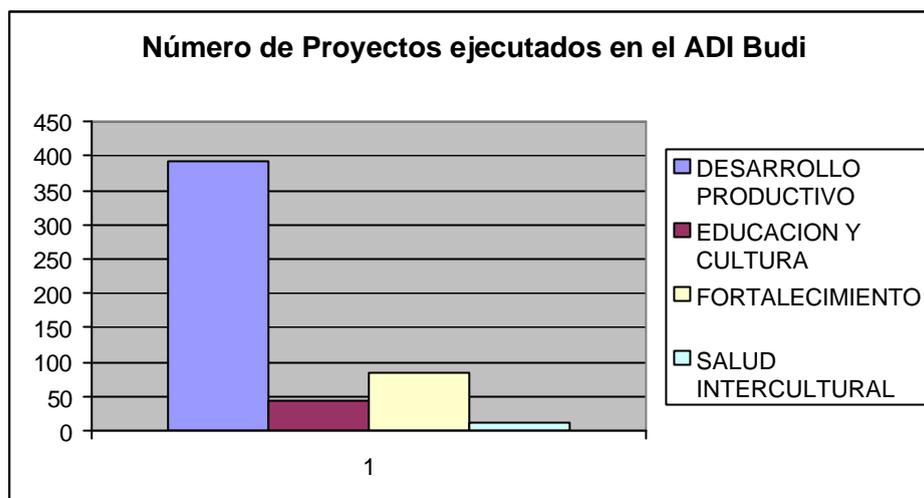


Cuadro n° 32

Total aporte BID por componente en ADI Budi

Pertenece a ADI	DESARROLLO PRODUCTIVO	EDUCACION Y CULTURA	FORTALECIMIENTO	SALUD INTERCULTURAL
BUDI	\$ 1,926,335,782	\$ 0	\$ 221,358,516	\$ 20,409,100





2.7. Conclusiones

La primera conclusión que se puede extraer sobre las prácticas de gestión en el ADI Budi y el papel de Orígenes es que **el ADI no existe como herramienta o estrategia de gestión sino como espacio de focalización de recursos y priorización de la oferta pública**. Ello explica porque el ADI no se relaciona y no se vincula con otros instrumentos de planificación territorial como los PLADECOS ni forma parte de las estrategias regionales de desarrollo pese a los esfuerzos que en ese sentido han hecho algunos servicios públicos, ONGs y organismos de cooperación. **Esta característica del ADI es previa a la llegada de Orígenes y con la llegada del Programa no se modificó.**

Las prácticas existentes, al menos las más relevantes para el ADI, no han dependido de la planificación ni de los objetivos del Programa, al contrario debieron ser asumidas por el Programa por una exigencia externa de los actores del Budi, ello no constituye un aspecto negativo en sí mismo, por el contrario muestra la necesidad de que el Programa cuente con la suficiente flexibilidad para operar en distintas realidades y bajo diversas condiciones que, como en el caso del Budi, se encuentran mediatizadas por conflictos y procesos políticos relevantes que incluso han repercutido a nivel regional. Durante el período de instalación y de ejecución el Programa se tuvo que desenvolver en un contexto de conflicto permanente entre las comunidades, sus representantes y las autoridades políticas de la región. El carácter de Programa y no de servicio le otorgó al Programa un status diferente al resto de los actores. Orígenes debía entregar recursos, esa era su función básica. Esta solicitud o mandato afloró no sólo de la organización indígena sino que de los servicios públicos, del Municipio y de las autoridades políticas. Por esto es que el Programa no ha sido impermeable a la conflictividad política, por el contrario se ha visto impactado por esta, ello ha afectado su accionar y la posibilidad de concordar con los actores indígenas formas de gestionar o cogerionar los procesos de inversión en el Lago Budi.

Una segunda conclusión es que pese a lo anterior o tal vez debido a lo anterior, **no ha existido ningún tipo de planificación, acción o sistematización de los procesos de gestión existentes en el ADI con anterioridad al Programa**. Tampoco hay claridad sobre el establecimiento de procesos de gestión participativa ni sistematización de estos procesos a nivel de capacidades instaladas, esta carencia es notoria incluso a nivel de la inversión del componente fortalecimiento donde la totalidad de los recursos de ese Componente para el ADI han sido para construcción/instalación o ampliación de sedes comunitarias. Se puede entender y justificar esta decisión de inversión si se parte del supuesto que las comunidades necesitan contar con espacios para el desarrollo de sus actividades comunitarias, la relevancia de ello no está en duda, pero no se puede esperar que la dotación de espacios comunitarios a las comunidades sea lo que impulse, por si solo, a la construcción de capital social, densidad asociativa o capacidades de gestión.

En muchos sentidos, **la coordinación en ADI Budi no ha dependido tanto de lo que el Programa haga o no haga sino del interés o desinterés de la autoridad política para afrontar las situaciones de conflicto en el ADI**. Mientras hubo una situación de conflicto, principalmente entre los años 2002 y 2003 la autoridad política siguió de cerca lo procesos del ADI pero cuando el conflicto bajó de intensidad la autoridad le dejó de prestar atención, esto ha afectado directamente los mecanismos de gestión existente en el ADI como la “Mesa Técnica del Budi”, que además de ser técnica es una mesa política de resolución de conflictos. Estos vaivenes en la operación y funcionamiento de los espacios institucionalizados de gestión en el ADI han afectado directamente la labor de Orígenes en el ADI, sin excluir que el Programa ha tenido un papel fundamental en la dinámica de conflicto en la zona en la medida que se la ha visto como el causante de éstos.

El Programa no ha instalado capacidades de gestión perdurables en el tiempo, autoreplicables, autónomas y que puedan ser apropiadas por los sujetos. Algunos de los procesos organizacionales que conllevan líneas de gestión, como la “Mesa del Budi” se han vuelto dependientes del Programa lo que augura si no su fin al menos una menor acción e influencia luego que el Programa se retire. Se puede afirmar casi con seguridad que una vez que el Programa se retire del ADI las escasas acciones implementadas para instalar capacidades de gestión se terminarán pues ellas han sido instaladas sólo en función del Programa y no como un producto que pueda perdurar más allá de él.

La **debilidad de los Planes Comunitarios Productivos** y las condiciones en que fueron elaborados por las comunidades muestra hasta que punto el programa se ha limitado a aplicar herramientas que sean funcionales al cumplimiento las metas de inversión no así a la posibilidad de empoderar a los sujetos indígenas en su capacidad de administrar, gestionar y decidir los aspectos relativos a los procesos de desarrollo en el Lago Budi.

Por otro lado es evidente que **existe una distancia entre lo que los sujetos ven como sus propias posibilidades de participación en lo procesos de desarrollo, en este caso en la gestión del ADI, con la forma en que estas son visualizadas por el Programa**. Si bien es cierto que los distintos actores comparten una visión sobre el ADI como espacio de focalización de recursos, también se debe reconocer que no ha existido una preocupación de parte del Programa por recoger de manera sistematizada y concordada con las comunidades y sus organizaciones una forma de trabajo que pueda ser perdurable en el

tiempo y con la cual se identifiquen los habitantes del ADI. **El Programa en este sentido ha tenido una actitud “inercial” en el sentido de replicar las mismas prácticas de los servicios públicos en términos de la relación y la consulta a la comunidad.** El Programa ha mejorado, al menos temporalmente, la calidad de vida de muchas familias y comunidades, este hecho es valorado por las personas, sin embargo no hay en el horizonte de mediano plazo elementos que indique que la acción de Orígenes pueda perdurar en cuanto un modelo o forma de trabajo específica para el ADI. En conclusión si bien el Programa no ha tenido una actitud tendiente a debilitar a las comunidades tampoco ha llevado a cabo acciones significativas para instalar capacidades de gestión en el ADI sostenibles en el tiempo y de cuenta de las especificidades de la población mapuche del área.

III. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS

A partir del análisis de los procesos de gestión en las 5 ADI estudiadas, es posible extraer lecciones e identificar buenas prácticas. Las **lecciones aprendidas** dicen relación con los supuestos o las hipótesis que estaban detrás de los planteamientos iniciales del Programa en relación a las ADI. Por ejemplo se da por sentado que existen ADI que funcionan y operan que son reconocidas y entendidas por los sujetos, que han sido incorporadas a las estructuras indígenas y a las prácticas institucionales de los servicios públicos. Se supone además que las ADI existen y son concretas y por lo mismo se requiere fortalecerlas haciendo un trabajo de instalación de capacidades de gestión en las comunidades ubicadas al interior de la ADI. Como se pudo apreciar en las evaluaciones por ADI muchos de estos supuestos quedan en tela de juicio al entrar en operación el Programa Orígenes en dichas ADI, salvo algunas excepciones, como Atacama La Grande y en algunos aspectos Budi, no se logra arribar a un modelo coherente que muestre que dichos supuestos sean en realidad situaciones o estructuras concretas. De esta manera saltan a la vista un conjunto de lecciones aprendidas en cada una de las ADI, estas lecciones debieran guiar acciones futuras.

Lecciones aprendidas en general:

- ? Las ADI son más que una estructura y un territorio real, son un conjunto de relaciones y prácticas establecidas en función del propósito central de las ADI: la focalización de la inversión pública. Esto plantea el desafío de repensar qué es lo que significa fortalecer, qué se debe fortalecer y porqué se debe fortalecer.
- ? La participación de las comunidades indígenas en la gestión de las ADI depende de un conjunto de factores muchos de ellos fuera del ámbito de incidencia del Programa.
- ? Al proponerse liderar la implementación de prácticas de gestión se partió del supuesto que el Programa era capaz de liderar la acción de los servicios públicos, sin embargo sin un mandato y un poder real el Programa no podía liderar la instalación de capacidades de gestión.
- ? Privilegiando la inversión en infraestructura y fomento productivo no conlleva a la construcción de capital social, asociatividad y empoderamiento que luego conduzcan a una posible instalación de capacidades de gestión.
- ? Entender la gestión más allá del cumplimiento de metas de inversión y gasto.
- ? Suponer que es el Programa el que puede instalar capacidades de gestión sin considerar las condiciones políticas y sociales locales.
- ? No se puede pensar en planificar la instalación de potenciales capacidades de gestión en las ADI cuando éstas no cuenta con una definición clara por parte del gobierno así como de los propios indígenas sobre lo que se espera de ellas y sin que exista un respaldo legal y político que regule o permita la participación indígena.

Las **buenas prácticas** se refieren a aquellas prácticas de gestión que siendo o no planificadas son positivas o ayudan al objetivo propuesto por el Programa, en este sentido

son buenas prácticas para esta evaluación aquellas que hayan aportado al objetivo de instalar capacidades de gestión en el ADI. La identificación de buenas prácticas es fundamental para poder avanzar en una planificación que considere los obstáculos existentes, las ventajas y las dificultades que se presentan a la hora de llevar a cabo una gestión pública eficiente pero acorde con la realidad.

Buenas prácticas en general:

- ? Los mecanismos de participación como el COZ, aunque limitados y funcionales a la estructura y objetivos del Programa, han generado procesos de toma de decisiones que involucran directamente a las comunidades indígenas y sus líderes.
- ? La flexibilización de los instrumentos y mecanismos de operación del Programa han generado una mayor sinergia con las comunidades, no obstante que esta flexibilidad es limitada y originada en algunos de los casos en situaciones que superan las reales posibilidades de decidir por parte de Orígenes.
- ? Fortalecer y apoyar procesos de gestión preexistentes.
- ? Trabajar directamente con las comunidades.
- ? Abrirse a trabajar con organizaciones supracomunitarias.
- ? Buscar interacciones o interfases con otras herramientas de planificación territorial.
- ? Apoyar las interacciones virtuosas con los municipios.
- ? Fortalecer proyectos culturales comunitarios.

A continuación se presentan para cada una de las 5 ADI.

1. ADI Jiwasa Oraje

Buenas prácticas

La participación impulsada por Orígenes de los líderes y las comunidades de base a través de instancias como los COZ.

A pesar de que la asistencia a talleres y capacitaciones que ha dado Orígenes en temas referentes a los proyectos que se están implementando ha sido baja, se puede considerar como una buena práctica que debería continuar a futuro. Esto con el fin de aumentar las capacidades técnicas de los interlocutores de las comunidades y con ello hacer que tengan una participación más efectiva, por ejemplo, en las reuniones del COZ, pudiendo identificar su demanda y proponiendo, también, soluciones a ella. Esto también puede funcionar como

una capacidad instalada para cada vez que se deban enfrentar a la autoridad, por ejemplo, para plantear sus inquietudes ante el Consejo del ADI.

La instalación de algunos comités locales de gestión a través de los PTD; a futuro pueden ser una instancia interesante para la participación con respecto al Programa Orígenes y al ADI en general, constituyéndose como un interlocutor válido ante la autoridad, que levante liderazgos y logre progresivamente mayores niveles de representatividad ante las comunidades.

Según algunos actores entrevistados, UEZ por ejemplo, uno de los puntos en que el ADI ha aportado es en que los dirigentes indígenas se han dado cuenta de la necesidad de organizarse en conjunto para plantearse ante las autoridades.

2. ADI Atacama la Grande

Lecciones

El análisis de las lecciones aprendidas que aquí proponemos, se realiza mediante la contrastación de la experiencia del ADI con los supuestos sobre los cuales opera el Programa, los que a juicio del equipo consultor, son los siguientes:

- El ADI es un espacio territorial reconocido y legitimado, efectivamente articulado en base a una estructura mediante la cual se hace la gestión del Programa
- Los servicios públicos convocados por el Programa efectivamente son capaces de coordinarse.
- El Programa Orígenes es capaz de liderar la gestión del ADI
- Existe cierta masa crítica de dirigentes indígenas con capacidad de acción

Respecto a cada uno de estos supuestos, tras el análisis realizado, en el caso de Atacama la Grande es posible constatar que:

- a) El ADI cuenta con una estructura clara y reconocible por medio de la cual el Programa puede hacer gestión. Si bien es una instancia reconocida por servicios públicos y dirigentes indígenas, particularmente en estos últimos su dimensión territorial es menos clara. Para ellos, el ADI parece ser una instancia de reunión, sin referirse nunca a ella como un área geográfica.
- b) Los servicios públicos han intentado coordinarse, no siempre con éxito dada la fuerza de la lógica estatal con que opera el Estado. A pesar de eso, ha sido posible tener una presencia importante y reconocida para las comunidades. Un caso en que eso no fue posible, es el de Salud, problema que debió saldarse traspasando la ejecución del componente al municipio.
- c) El programa Orígenes nunca pretendió modificar radicalmente la estructura directiva del ADI, cuyo liderazgo, al menos formal, estaba claro. De todas maneras aportó de manera decisiva en la coordinación y en la operativización de su Plan maestro, mediante la instalación de la metodología POA.
- d) En el ADI Atacama la Grande, si bien hay dirigencias y caudillos, no parece haber mayores vínculos entre los dirigentes, ni menos una reflexión conjunta sobre el

destino del ADI. La única organización que los aglutina, el Consejo de Pueblos Atacameños, no funciona bien y se le reconocen problemas de representatividad. En síntesis, el ADI tiene una contraparte indígena que si bien participa y está presente, no es suficientemente potente.

Buenas Prácticas

- ? El Programa Orígenes entendió que era necesario que el Plan Director “bajara” por medio de algún instrumento, en este caso los POA, que permitiera operativizar y comprometer recursos sectoriales
- ? El Programa Orígenes entendió también que más que responder al diseño del nivel central, correspondía complementar el trabajo que ya se venía realizando en el ADI desde antes de su llegada. En estos términos, decidió, acertadamente, complementar los instrumentos y las instancias participativas existentes, para no duplicar esfuerzos ni desgastar a los actores.
- ? El Programa Orígenes, a pesar de que encontró obstáculos para llevar adelante su tarea, buscó modos alternativos de hacerlo. Al respecto, hay dos ejemplos notables: el primero es el del Fortalecimiento, particularmente la capacitación de dirigentes, que se llevó a cabo mediante una alianza con la Segegob; el segundo es la vinculación directa con el Depto. de Salud del Municipio, que permitió en alguna medida salvar la dificultad impuesta por la manera de funcionar del aparato regional de salud (Seremi y Servicio).

3. ADI Lleu-Lleu

Para cada componente, se pueden mencionar las siguientes lecciones aprendidas y buenas prácticas:

Salud Intercultural

El componente ha desarrollado proyectos innovadores en términos de la interculturalidad, y de cómo visualizar la salud desde las actividades tradicionales mapuche. Las acciones orientadas a las escasas machi que hay en el ADI, se inscriben en este ámbito.

El componente ha realizado encuentros que han sido valorados según opinión de los entrevistados. Los encuentros de salud intercultural se suman a las acciones del componente fortalecimiento en este sentido.

Existe un pequeño pero importante segmento de funcionarios involucrados en los temas de salud intercultural; lo cual asegura un vínculo mínimo con las comunidades. Las acciones realizadas en terreno por parte del Servicio de Salud Arauco, refuerzan vínculo entre funcionarios y comunidades.

El componente es valorado y requerido por las comunidades. Este componente es valorado por los mapuche principalmente por las acciones orientadas al rescate de la medicina mapuche. No obstante, el componente destaca por sus acciones en materia de provisión de atención en materia de salud (rondas médicas, operativos de especialidades), más que por

las acciones que involucren culturalmente, por ejemplo, a los funcionarios con las comunidades.

La coordinación con la UEZ por parte del Servicio de Salud Arauco, se visualiza hacia el primer año, sin embargo disminuye a lo básico (reuniones de COZ) hacia el último año. La co-ejecución valora la coordinación que inicialmente se realizó en forma intensa con el Programa, aunque no visualiza claramente su importancia en la actualidad.

Desarrollo Productivo

La focalización de recursos en las comunidades, ha considerado los requerimientos que estas tienen. Se ha dispuesto los recursos en los ámbitos requeridos por parte de los dirigentes. Los proyectos se han ejecutado con dificultades que no han dificultado fuertemente la ejecución de todo el Programa.

La focalización de recursos involucra y vincula en forma permanente a las comunidades con el Programa, mantiene un interés y especial atención en estas acciones desde la base hasta los dirigentes.

Las acciones emprendidas para este componente, han sido insuficientes para dar cabida a un desarrollo que permita autonomía futura a las comunidades en materias como la producción sustentable, el cuidado del medio ambiente, la agregación de valor a los productos (ello reflejado en el tipo de proyectos que se financió, y a juzgar por las entrevistas); las cuales van más allá de la dotación de infraestructura, equipamiento y materias primas, o de la mera capacitación técnica; sino que tienen que ver con el desarrollo de capacidades empresariales y organizacionales de las comunidades. Son estos últimos elementos esenciales como plataforma de desarrollo productivo.

La dependencia de este componente con la articulación con la oferta pública del área, si bien con algunos organismos se logra, con otros como CONAF, no lo logra; quedando prácticamente fuera de la ejecución el promotor de desarrollo de la producción silvícola; previéndose consecuencias medioambientales de la orientación que esta producción silvícola pueda seguir.

Educación y Cultura

Para este componente, se aprecia una acción directa, aunque escasa, con las comunidades por parte de la CONADI, en ámbitos de alta sensibilidad para la cultura mapuche, como lo son tradiciones, cosmovisión, lugares sagrados, etc. De parte del MINEDUC, las acciones no se relevan, sino sólo circunscritas a las actividades dentro del establecimiento escolar, no visualizándose acciones fuera de estas. Los esfuerzos de focalización de recursos por parte de esta última entidad, se enfocan a la operación de instrumentos y programas regulares, y no en la aplicación de acciones de interculturalidad.

Por parte de MINEDUC se ha realizado un importante esfuerzo por sensibilizar al profesorado con elementos de la cultura mapuche, pero no se evalúan resultados de ese esfuerzo ni por parte de los mapuche, ni de otros organismos y servicios involucrados.

Se han focalizado recursos efectivos en las escuelas básicas del ADI. No obstante la propia UEZ manifiesta tener discrepancias respecto de esa focalización.

La coordinación entre UEZ y MINEDUC, se aprecia como nula durante el último año. Los organismos involucrados no dan relevancia a esta coordinación. Podría ser que esto mismo sea parte de la pérdida de presencia que tiene el componente hacia el final de la ejecución.

Fortalecimiento

Dentro de este componente se aprecia la realización de actividades de iniciativa comunitaria. Dentro de la iniciativa que más destaca, está la dotación de infraestructura para sedes en las comunidades.

Así también destacan los encuentros entre comunidades, con la oferta pública, y abiertos a terceros (We tripantu, entre otros). Si bien algunos entrevistados mantienen una apreciación crítica respecto de estas reuniones, estas han venido a reforzar aspectos de la cultura mapuche que se ven amenazados por la ausencia de referentes comunes.

Se hace necesario mantener la intensidad en la aplicación de acciones por parte de este componente con la comunidad y con los funcionarios de servicios públicos. Para el caso de las acciones con la comunidad, este componente debiera enfatizar el desarrollo de las capacidades de las personas en la base comunitaria, de tal manera de otorgarles una participación que sea visible y clara, y no necesariamente mediatizada por la dirigencia. Para el caso de los funcionarios, deberá transitar desde la capacitación en elementos de cultura mapuche a un involucramiento de mejor calidad de los funcionarios con las comunidades.

4. ADI Alto Bío-Bío

Buenas prácticas

Orígenes logra aportar a la gestión participativa de los procesos desarrollados en el ADI en dos instancias: el COZ y las Mesas de Salud. Pone a disposición recursos humanos y financieros para que en dichas instancias los representantes de las comunidades incidan en las decisiones relativas a la inversión de los servicios públicos.

Otra buena práctica dice relación con la cercanía establecida entre Orígenes y la gobernación provincial. La comunicación con el gobernador y con los agentes de los sectores de salud y educación, constituye un factor relevante respecto de la instalación de Orígenes en el entramado institucional.

5. ADI Lago Budi

Lecciones aprendidas

- ? La necesidad de generar estrategias comunicacional que pongan el énfasis no en los recursos monetario del Programa sino que en su capacidad de generar sinergias con la sociedad civil indígena.
- ? La necesidad de contar con un mayor respaldo político para ejercer acciones y llevar a cabo las tareas que se ha propuesto el Programa.
- ? La búsqueda de mecanismos y estrategias de coordinación sostenibles en el tiempo que superen el marco de la ejecución del Programa.
- ? La necesidad de adecuar los esquemas de trabajo a las necesidades y demandas de los sujetos mintiendo un marco de coherencia interna del Programa.
- ? Entender el Componente de Fortalecimiento no sólo como un fondo para la construcción de sedes comunitarias sino que sobre todo para fortalecer a las comunidades y sus diversas formas de organización, no sólo las que están en la Ley Indígena.
- ? Apoyar los procesos de gestión autónoma, no clientelizada ni dependiente atendiendo a la creación de capital social comunitario como, la construcción de ciudadanía.
- ? Entender que la participación no es un fin en si mismo pero adquiere un valor fundamental como medio para que los sujetos involucrados puedan optar no sólo a fondos sino que sobre todo a capacidades que les permitan transformar sus condiciones de vida.
- ? Necesidad de mejorar las capacidades técnicas de los equipos, los mecanismos y requisitos para la selección de las consultoras y la preparación de los promotores.
- ? Necesidad de estrechar vínculos con el Municipio y con sus herramientas de gestión local.
- ? Necesidad de generar planes de fortalecimiento de las comunidades en materia organizacional y de liderazgos y construcción de capacidades en materia de gestión no sólo en función del Programa sino que de las estrategias de desarrollo en general.

Buenas prácticas

En Lago Budi es posible identificar como principales buenas prácticas:

Experiencias como la conformación de las mesas técnicas, los trawn y la existencia de organizaciones mapuche supracomunitarias como instancias de participación, negociación e interlocución del Programa con ellas pueden ser entendidas como buenas prácticas pues ayudaron a operar el Programa en más eficiente y efectiva.

Constituyen buenas prácticas el trabajo coordinado con el municipio el que sin embargo no ha tenido continuidad ni una planificación específica.

IV. ELEMENTOS A CONSIDERAR EN EL DISEÑO DE MODELOS DE GESTIÓN EN ADI PARA LA SEGUNDA FASE

Uno de los resultados del análisis de los procesos de gestión de las ADI, es que son heterogéneas entre sí, no sólo respecto de sus características geográficas, socioculturales, económicas o sociales, sino que también respecto del entramado institucional y de las prácticas de gestión que en ellas operan. La siguiente sección presenta algunos aspectos que se deben tomar en cuenta para el diseño de modelos de gestión, de acuerdo a cada ADI. Sin perjuicio de lo anterior, es posible identificar algunos elementos comunes.

- ? Cada ADI posee elementos propios que las caracterizan y que les dan identidad. Aunque predomina una visión del ADI, centrada en la inversión y la focalización de recursos, los sujetos son capaces de construir o pensar una idea de ADI específica que generalmente tiene un anclaje en las características geográficas y ambientales, así como en los aspectos culturales. Este hecho es relevante para pensar en mecanismos que permitan levantar modelos de gestión en cada una de las ADI.
- ? Considerar la diversidad interna de las ADI. Las ADI no son territorios homogéneos sino espacios de la diversidad dentro de una cierta homogeneidad, ello debe ser considerado a la hora de buscar la planificación en el ADI.
- ? El ADI sin mecanismos o instancias reales de participación para los indígenas no es más que un espacio de inversión pública levemente diferenciado de los espacios no ADI.
- ? Se debe considerar que el ADI sólo ha sido definida en términos legales a través de la Ley Indígena, pero esa definición no considera un plan, una visión o una estrategia concreta para su realización.
- ? Se debe considerar el papel de las autoridades políticas (Intendentes y Gobernadores) en la gestión, administración o control del ADI.
- ? Se debe considerar el trabajo conjunto con los Municipios y sus instrumentos de gestión territorial.
- ? Se debe considerar los intereses y demandas de los pueblos indígenas a través de mecanismos de consulta y consentimiento informado previo.
- ? Se debe considerar la posibilidad de “reinventar” o recrear las ADI a partir de un marco jurídico que establezca criterios y mecanismos para promover e incentivar la participación indígena en el ADI.
- ? Se debe considerar las diversas formas de organización existente en las comunidades y no sólo una de ellas.

1. ADI JIWASA ORAJE

Esta sección se estructura en tres apartados que tienen por objeto sistematizar los principales resultados obtenidos con vistas a entregar elementos para el establecimiento o reforzamiento de un modelo de gestión en el ADI Jiwasa Oraje. Primero, se entregan elementos consensuados que dan los lineamientos generales que los diferentes actores participantes ven como capitales en términos de la misión y la visión que el ADI debería tener. En segundo lugar, se establecen los principales factores que han obstaculizado la gestión del ADI. Para terminar con las recomendaciones específicas que se deberían tener en cuenta a la hora de plantear o reforzar un modelo de gestión en Jiwasa Oraje.

a) Una misión y una visión

Los actores que asistieron al taller realizado en la primera etapa del terreno de este estudio coincidieron en los siguientes puntos en lo referente a la misión y la visión que debe tener el ADI Jiwasa Oraje. Para plantear un modelo de gestión se hace fundamental tener en consideración estos elementos que aportan un piso consensuado para comenzar a mirar el ADI desde el presente y con perspectivas a futuro.

a. Misión⁹⁰

1. Coordinación efectiva y real de la inversión del estado, con instrumentos públicos pertinentes a la zona
2. Decisiones políticas y de inversión sean decididas por un Consejo Directivo Indígena.
3. Que el ADI se constituya en un instrumento que haga converger la oferta pública con la demanda indígena de una manera coordinada y eficiente

b. Visión

1. Un territorio en vías de desarrollo con claras alternativas de trabajo y desarrollo personal. Que no sea considerado el patio trasero de la región.
2. Un instrumento reconocido y legitimado por el mundo público y el mundo indígena.
3. Instancia de coordinación entre unidades (estado, comunidades y privados).

⁹⁰ Nótese que ninguna de las misiones señaladas refiere a lo que el Plan Director del ADI Jiwasa Oraje señala como *sus funciones*: respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades; proteger las tierras indígenas; velar por la adecuada explotación de estas tierras; velar por el equilibrio ecológico y propender a la ampliación de las tierras indígenas.

b) Principales factores obstaculizadores en la gestión del ADI

A modo de resumen se exponen los principales factores que han obstaculizado una gestión del ADI que garantice la representatividad y que sea operativa en términos de focalización y coordinación de esfuerzos públicos:

- Estructura inoperante: a pesar de existir un modelo de gestión con una estructura conformada por tres órganos, dicha estructura en la práctica no se reúne ni funciona como tal.
- Escasa voluntad y compromiso político por parte de la autoridad: esta razón se relaciona directamente con la anterior, y dice relación con la falta de compromiso con el ADI de la Intendencia, que preside el Consejo Directivo. Los servicios públicos particulares continúan con su lógica sectorial sin coordinarse ni aunar esfuerzos. A esto puede sumarse la baja capacidad de CONADI en su rol de Secretario Ejecutivo, no pudiendo motivar y coordinar la participación en el Consejo Directivo.
- Cuestionamiento de la representatividad de los dirigentes que concurren al Consejo Directivo por parte de los funcionarios institucionales: estos dirigentes son cuestionados por los funcionarios institucionales por residir en la ciudad y por no cumplir, en su opinión, la función de “estructurar la demanda indígena”.
- Baja densidad poblacional del ADI: Durante algunos períodos algunas localidades indígenas del altiplano permanecen casi desiertas, lo que en cierta manera “atenta” contra el ADI, dando una baja densidad o base social al área. En esto último también, ha influido la alta dispersión geográfica existente en el ADI.

c) Recomendaciones para el establecimiento de un modelo de gestión para el ADI

- Se debe hacer notar la diferencia existente entre lo que establece el Plan Director del ADI con lo mencionado por los actores involucrados en términos de la visión y la misión, esto lleva a pensar que este instrumento debería ser re pensado y elaborado participativamente en base a la experiencia de todos los actores involucrados en estos cuatro años de operar del ADI.
- Para la futura gestión del ADI aparece como fundamental el crear una figura realmente operativa que cumpla el rol de Secretario Ejecutivo, con el fin de *empoderar* al Consejo Directivo, haciéndolo un ente que realmente tome decisiones e impulse procesos de coordinación y participación dentro del ADI. En general, se considera que debería ser alguien nombrado por el Consejo Directivo y pagado para cumplir esa función, para que brinde dedicación exclusiva al impulsar la gestión del ADI. Asimismo, el compromiso de la intendencia debería ser mayor, ya que este ente es el encargado a nivel regional de la coordinación de los servicios públicos, por tanto se hace central su liderazgo en esta instancia.
- Si se piensa continuar con la estructura de los Comités territoriales se hace ineludible la necesidad de contar con recursos para planificar, convocar y asegurar el traslado a las reuniones de este Comité de los representantes de las comunidades y asociaciones presentes en la ecozona. Con esto se podría atenuar el problema de la

dispersión geográfica y hacer más representativas estas instancias, fortaleciendo la organización indígena y tendiendo a dar una base social al operar del ADI, aumentando la representatividad de los líderes de los Comités. En este mismo sentido, sería deseable la existencia de un plan de acción a nivel de Comités Territoriales que orientara el actuar de estas instancias. Sin embargo, se debe recalcar que todo lo explicitado en este punto sería estéril sino se es capaz de levantar líderes con mayores niveles de representatividad y compromiso con las necesidades de las comunidades y asociaciones indígenas del ADI.

- Considerando que la mayor parte de la población indígena de esta región no se encuentra en las comunidades sino en las ciudades se deberían pensar políticas públicas dirigidas a ellos. Esto lo establecen personeros de la UEZ, refiriéndose a que se debe dejar una concepción romántica del tema indígena en la I región para propulsar el desarrollo desde la realidad, en la cual migración y el virtual vaciamiento de las comunidades es imposible de obviar. Estas políticas deberían ser complementarias a las existentes para el ADI.
- Por otra parte, se debería considerar el que los municipios pudieran asumir un rol más activo en el trabajo a nivel territorial, levantando las demandas de las comunidades y trabajando coordinadamente con ellas. Para esto se debieran tomar ciertos resguardos para evitar el clientelismo y/o asistencialismo municipal.
- A pesar de que no es tema de esta evaluación el cuestionar la existencia de las ADIs en cada una de las zonas donde se asientan, se debe señalar que algunos actores plantean que debe revisarse si esta estructura es la correcta en el caso de Jiwasa Oraje, ya fue constituida según un modelo replicado del caso Mapuche, pueblo que posee una realidad económica, social, cultural y ecológica muy distinta al mundo Aymara. En este sentido, la idea que estaría a la base para el modelo ADI es la de un espacio integrado y relativamente homogéneo.

2. ADI ATACAMA LA GRANDE

Recordando que Atacama la Grande constituye el modelo más exitoso entre las ADIs, es conveniente identificar, a la luz de lo expuesto en las páginas previas, cuáles son los factores que han desembocado tanto en sus relativos buenos resultados, y también sus debilidades:

a) Factores de éxito

Factores institucionales

- ? Convocatoria e involucramiento de servicios públicos: uno de los elementos que los mismos entrevistados destacan como positivo en esta ADI es que CONADI supo convocar a involucrar a todos los servicios públicos, dándose, además, el tiempo necesario para esto.

- ? Buenas relaciones personales entre los encargados institucionales: todos los entrevistados, particularmente la trilogía de los representantes de CONADI, Orígenes y Municipio, parecen tener muy buenas relaciones personales⁹¹.
- ? Liderazgo claro y legitimado: si bien en el último tiempo, y particularmente tras el retiro de Orígenes hay falta de seguimiento a los acuerdos de las sesiones del Consejo, y una cierta reducción en la calidad de éstas, de todas maneras este Consejo sigue teniendo una cabeza visible y reconocida por todos, que es el Intendente, apoyado por CONADI y el Municipio, en distintas funciones. No hay duplicidad de funciones.

Factores geográficos

- ? Los límites del ADI coinciden con los de la comuna: lo que se traduce en que sólo hay un interlocutor municipal, y en este caso, gracias al acuerdo logrado entre el municipio y CONADI, no hay superposición de instrumentos de planificación.
- ? No hay comunidades fuera del ADI: Todas las comunidades están dentro del ADI, y las que estaban más cercanas hacia el norte, como Caspana, fueron integradas en la nueva ADI Alto el Loa.

Factores de planificación

- ? Se logró que instrumentos de planificación que corrían el riesgo de superponerse, se especializaran cada uno en un ámbito, logrando que fuesen complementarios.

b) Debilidades

- ? *Debilidad de la organización indígena*: se observa falta de debate y reflexión tanto entre los mismos dirigentes –de lo que da cuenta los problemas al interior del Consejo de Pueblos Atacameños- como entre las comunidades, quienes en general no parecen estar al tanto de las temáticas del ADI, ni menos conocer su estructura y funcionamiento.
- ? *Falta de un actor dedicado en exclusiva al ADI*: este factor es mencionado como *necesidad de una gerencia* por varios entrevistados, parece ser un asunto por el cual no ha sido posible maximizar los beneficios potenciales de una coordinación tal como es el Consejo Directivo del ADI.
- ? *Falta de eco político del ADI*: un asunto que daría cuenta de que el ADI ha llegado a ser un espacio y una instancia importante, y además le retroalimentaría mayor potencia como espacio tanto de coordinación de la inversión, como de fortalecimiento de la identidad, es, que el ADI pase a ser un tema de la agenda parlamentaria.

- *“las decisiones que se toman a nivel del ADI no tienen su eco político, o sea es un instrumento técnico que funciona de lo más bien, pero no veo que ese mismo trabajo ciudadano tenga oídos políticos para empezar a mover las cosas a otro nivel.*

⁹¹ Si bien no tenemos mayores datos respecto a esto, llama la atención, que tanto la alcaldesa como el coordinador de la UEZ son atacameños, lo que podría traducirse en cierta solidaridad en pro del beneficio del pueblo atacameño.

- ¿El diputado de la zona, por ejemplo, tiene idea de que existe un ADI?
- *Sí sabe.*
- *Pero participa cuando vienen tiempos de elecciones en algunas actividades.*
- *Claro, ahí aparecen todos*". (Co-ejecutores INDAP, Conadi, CONAF)

? *Centralismo y falta de pertinencia del Programa para lo pueblos indígenas del norte de Chile*⁹²: la debilidad asociada al centralismo se da primero en relación a los tiempos con que funcionan los procesos de asignación de recursos y toma de decisiones. En esos términos, además de la lógica sectorial, el Programa debe lidiar con la lógica centralista. Por otro lado, varios entrevistados señalan que el programa en alguna medida está *mapuchizado*. No responde a las necesidades de los pueblos del norte, porque invisibiliza las diferencias entre quechuas, aymaras y atacameños, intentando trasplantar por ejemplo tipos de proyectos que son pertinentes al mundo mapuche, al pueblo atacameño.

"lo que no se debiera hacer es que a nivel central se haga una política para todas las comunidades iguales, porque nosotros, para empezar con el ADI, nos demoramos mucho porque todas las políticas venían mirando al pueblo mapuche, entonces nos teníamos que adaptar a cosas que nosotros no... eso no debería hacerse. Por qué... por ejemplo los mapuches tienen una ruca y tienen la machi al lado de la posta, del hospital; ¿por eso los atacameños también tenemos que tener un médico al lado del hospital?... esas cosas no. Debería, la gente que arma los programas, tanto el Orígenes como todos los programas, (saber que) cada ADI tiene lo que tú acabas de decir: su particularidad. Cada ADI tiene su identidad propia". (Alcaldesa de San Pedro de Atacama)

3. ADI LLEU-LLEU

En términos generales, se aprecia una forma de hacer gestión instalada y en curso, en donde se destaca la participación de la dirigencia con una sólida posición de demandas. Por parte de Orígenes, el rol se aprecia activo en las instancias de coordinación.

La UEZ, propone el mejoramiento de este modelo, a través de la consolidación de un Fondo común para el financiamiento de proyectos, provisto por los servicios involucrados, y administrado por la dirigencia del ADI; de tal modo que se pueda otorgar autonomía en la gestión de los recursos, es decir, la dirigencia distribuye los recursos a las comunidades de acuerdo a sus necesidades, efectuar modalidades concursables, entre otras ventajas.

Si bien este modelo tiende a acoger las demandas de la dirigencias caben las siguientes preguntas:

☞ El modelo de gestión propuesto ¿tiende a mantener una clientela (política) basada en la dirigencia?

⁹² En opinión de una dirigente, este centralismo también estaría presente en normativas tales como el Código de Aguas: *"ahora ya salió el código de aguas que es ya a nivel nacional, pero igual a nosotros nos perjudica, eso todavía nosotros no se lo hemos planteado, hay cosas que no se arreglan (...) porque usted sabe que para acá para el norte no es lo mismo que para allá para el sur (...) entonces debiera ser otro el...o sea [que hubiera] la ley del norte"* (Dirigenta Peine)

- ☞ ¿Los dirigentes están acogiendo las reales demandas de la base comunitaria?
- ☞ ¿Existe un núcleo dirigenal suficientemente sólido para acordar la distribución equitativa de recursos entre comunidades o este será otro nudo de conflictos en el futuro?
- ☞ ¿La base comunitaria está preparada para enfrentar una administración de proyectos?
- ☞ ¿Cómo este modelo colabora en la disminución del asistencialismo hacia las comunidades?

a) Factores de éxito

Factores institucionales

La acción coordinada para la focalización de recursos de los organismos y servicios públicos en el ADI, ha sido la destacada dentro de las acciones exitosas para el Programa Orígenes y para el ADI Lleu-lleu en general. Ello ha involucrado gran parte de los esfuerzos de la gestión del ADI.

Factores medioambientales

El entorno privilegiado paisajísticamente, se torna en una condición que está siendo considerada en la gestión del ADI Lleu-lleu, vinculando al desarrollo del turismo como una de las vocaciones del territorio volcadas al desarrollo económico de las comunidades.

Factores de planificación

El cumplimiento de los instrumentos de planificación básica en el ADI han podido llevar a buen término la ejecución del programa Orígenes. Parece ser que poco a poco, tanto la dirigencia como la base pueden comprender la lógica de planificación desde la cual actúa el estado chileno, y de los requerimientos que para ellos significan en lo formal.

Factores organizativos y de participación

La activa participación de la dirigencia en el ADI, ha permitido una vinculación entre los servicios del Estado y las comunidades, generándose un modelo de gestión compartida efectiva.

b) Debilidades

Factores institucionales

La lógica de planificación sectorializada, la escasa pertinencia cultural que esta posee, sobretudo en ámbitos relevantes como los productivos, y la participación en la decisión final de dónde se invierten los recursos, han sido los factores institucionales de los cuales se muestran mayores debilidades en la gestión del ADI.

Factores medioambientales

Este factor no ha sido abordado por el Programa en forma directa en la ejecución; no obstante ello, para el ADI Lleu-lleu es un factor potencial de éxito si se toma en cuenta la

vocación turística (étnica) que se le desea otorgar⁹³. Si bien los actores consultados no lo mencionan, ni le otorgan relevancia; este es precisamente el gran ausente en la gestión territorial.

El estado de avance en este sentido, es observado como prácticamente nulo desde el comienzo del Programa. Orígenes no contempló acciones directas en un tema de alta sensibilidad en el ADI Lleu-lleu, observándose prácticas de cultivo que no colaboran a la recuperación del suelo, y depredación forestal. Las acciones de CONAF se limitan a la aplicación de subsidios derivados del decreto 701 de reforestación, las cuales reproducen la forestación de especies exógenas (pino y eucalipto) que atentan contra las cualidades paisajísticas en el ADI.

Asimismo, no se visualizan acciones de refuerzo a la conciencia ecológica que subyace a la cosmovisión mapuche, como podrían ser la de disposición de desechos domiciliarios, la efectiva plantación de especies nativas, o el ordenamiento predial y territorial.

Factores de planificación

Enlazados a los factores debilitantes institucionales, las prácticas que han gatillado la desvinculación de servicios en el concierto de planificación centrado en el COZ para el ADI. Este hecho, implica que tampoco se logren acciones de relevancia a partir de la sinergia que otorga la voluntad funcionaria para obtener resultados en educación intercultural.

En estos términos, hay que destacar que la articulación de las instituciones puede ser replanteada visualizando cuál es el aporte que podría significar la presencia de actores que no están presentes – y que podrían estarlo – en el ADI Lleu-lleu.

Factores organizativos y de participación

Dos son las vertientes que hacen de este modelo de gestión una debilidad y la vez una amenaza para la gestión en el ADI.

Por una parte, está la escasa participación directa que las bases comunitarias han tenido en la gestión del ADI, la cual se señaló antes. Por otra, está la escasa renovación de la dirigencia producto de la falta de instalación de capacidades relativas al capital social en el ADI.

4. ADI ALTO BÍO-BÍO

El análisis permite reflexionar respecto a los posibles procesos de gestión del ADI Alto Bío-Bío. Dado que no ha existido una gestión del ADI que haya institucionalizado una instancia de planificación e inversión de recursos participativa y que las acciones sectoriales han operado en base a una voluntad política en que el tema indígena es

⁹³ De relevancia en este sentido, es la acción recientemente impulsada a partir de CONAMA y SERNATUR por constituir un plan de regulación ambiental en la cuenca del Lleu-lleu, el cual está teniendo acogida por parte de las comunidades.

relevante, es posible señalar que dicha voluntad debe ser traducida en una estructura formal de gestión participativa. Sin embargo, se debe contar con una serie de consideraciones, con miras a la eficacia y pertinencia de dicha acción.

Factores de éxito y debilidades

- Aún se debe fortalecer más la organización indígena, de modo que todas las comunidades queden representadas de forma efectiva
- Se debe contemplar recursos para la generación de instancias de discusión y coordinación entre los dirigentes indígenas, previas e intercaladas entre las reuniones del Directorio ADI, de modo de discutir con la institucionalidad sobre la base de acuerdos básicos logrados al interior de las dirigencias indígenas
- Inclusión de todos los actores relevantes, donde el Municipio tiene un papel destacado, considerando su cercanía con la realidad de las comunidades y tomando en cuenta la elaboración de su PLADECO
- Se debe construir un sentido colectivo del territorio que otorgue concreitud y coherencia al ADI, más allá de su existencia legal. Para ello, debe dialogarse entre los diferentes actores involucrados y definir el significado del ADI.

De parte de los dirigentes indígenas, existen algunos dilemas que los enfrentan a la participación activa en instancias de intercambio con la estructura institucional del Estado. Por una parte, existe un dilema respecto de asumir un rol activo en el entramado de decisiones que afectan las condiciones de vida y desarrollo del territorio, para lo cual es necesario manejar la dinámica de acción político-institucional, sin dejar de lado la representación de los intereses de las comunidades y preservación de su cultura. Un hecho que pone de manifiesto este fenómeno es la llegada al municipio de algunos dirigentes, particularmente el alcalde y concejales. La percepción de los actuales dirigentes de comunidades es que ellos les han dado la espalda y se han convertido en representantes del Estado más que en representantes del pueblo pehuenche.

Por ello, existe aprehensión a la participación de instancias públicas institucionalizadas, que conllevarían el riesgo de burocratizar a los dirigentes y alejarlos de sus comunidades, junto con adaptarse a las corrientes políticas que circulan en ese medio, a falta de posturas comunes reflexionadas y consensuadas en el seno de las comunidades indígenas.

“(el riesgo es que) si hay un directorio que parte políticamente, que esas políticas sean más fuertes, que finalmente absorba y al final vamos a ir a lo que diga la corriente política del gobierno presente, sea Lagos o sea cualquier gobierno...y nosotros vamos a perder nuestra identidad pehuenche” (dirigente Pitril).

“Sí, tenemos que conservar la cultura, el idioma, todo, pero también tenemos que tener derecho a oportunidades de desarrollo, y también tenemos que mejorar nosotros, para ser un aporte al país, no un problema” (dirigente Pehuenche).

Es necesario que existan instancias de reunión internas entre los dirigentes de las comunidades, en forma paralela y más seguida que las reuniones ampliadas con la institucionalidad pública, pues las comunidades no logran llegar a acuerdo ni configurar posturas comunes y deben aceptar las propuestas que vienen definidas desde el sector

público. La falta de coordinación y discusión entre las organizaciones indígenas ha sido un factor que ha jugado en contra de las comunidades, que mantienen un rol más bien de receptor pasivo de las decisiones del estado. La configuración de un directorio ADI que involucre tanto a los organismos públicos como a los representantes de las comunidades puede ser una oportunidad, siempre que exista la manera de generar instancias intermedias de reunión intercomunidades, de lo contrario, siempre se terminará decidiendo lo que viene definido por la institucionalidad.

En el territorio existe la opinión de que la situación de las comunidades es más auspiciosa que antes para el desarrollo de procesos participativos. Si bien aún no es posible observar una organización indígena fuerte que pueda ser interlocutor válido ante el Estado, existe de su parte una disposición mayor a la negociación y a la participación.

De acuerdo a la visión de algunos de los actores involucrados en el ADI, ésta debiera tener en consideración los siguientes requisitos⁹⁴:

- Participación de las comunidades indígenas
- Coordinación entre los distintos servicios públicos involucrados
- Enfoque de la identidad en una diversidad cultural
- Preservación de los recursos naturales dentro de cualquier estrategia de desarrollo
- Existencia de una organización indígena fuerte, apoyada por el Estado
- Visión de desarrollo que tenga pertinencia cultural
- Compromisos asumidos por las autoridades y los distintos actores

Sobre la base de eso, el ADI debiera tener las siguientes visión y misión:

Visión

El ADI debe propiciar un desarrollo endógeno sustentable, con identidad, pluriétnico, con ejes claros de planificación definidos participativamente por todos los actores, donde un rol protagónico debe ser ejercido por las comunidades indígenas.

Misión

Los temas a desarrollar mediante la gestión del ADI son los siguientes:

- Solución a los conflictos de tierras considerando la propiedad ancestral correspondiente a las comunidades

⁹⁴ Los actores a los que se hace referencia son los asistentes al Taller: Sergio Llanculef (CONADI); Dante Alarcón (SERVIU); Sandro Figueroa (CONAF); Guido Merino (SAG / representante del gobernador); José Carihuenco (INDAP); Ricardo Hernández (Servicio de Salud); Teresa Veloso (Orígenes); José Torres (Orígenes); Julia Piñaleo (comunidad Callaqui); Manuel Paine (comunidad Butalelbun); Nivaldo Piñaleo (Fundación Pewén); Julio Mendoza (Visión Mundial); Pablo Torrens (Servicio País); Paz Andaur (Servicio País); Félix Vita (alcalde Alto BioBio)*; Agustín Correa (concejal)*; Félix Tramamil (concejal)*. *Las últimas tres personas asistieron sólo por 30 minutos.

- Desarrollo con identidad, considerando el carácter pluriétnico del territorio. Es decir, asumir la diversidad cultural reconociendo la mayoría pehuenche y respetando su visión del desarrollo
- Preservación del medio ambiente: explotación racional y sustentable de los recursos naturales
- Fortalecimiento de las comunidades indígenas: acciones tendientes al fortalecimiento de los liderazgos indígenas, capacitación y apoyo a la organización indígena que permita configurar una contraparte fuerte frente al Estado
- Mecanismos de planificación e inversión participativos.

En el territorio existen al menos dos propuestas sobre la gestión del ADI. Una, surgida desde algunos servicios públicos, dice relación con la creación de una Corporación de Desarrollo del Alto Bío-Bío, que co-ejecute los proyectos impulsados desde la institucionalidad pública. Otra, tiene que ver con la implementación efectiva del Comité ADI o Directorio ADI, que estaría conformado por el gobernador, los directivos de los principales servicios públicos, CONADI, Orígenes, el alcalde y los dirigentes de cada una de las comunidades del Alto Bío-Bío. En este último punto se plantea que los representantes debieran ser los presidentes de las comunidades y los lonkos, para asegurar la representatividad y legitimidad del directorio.

La discusión se centra en qué tipo de atribuciones tendría este directorio, es decir, si cumpliría un rol indicativo ante los proyectos de inversión o efectivamente debería sancionar y decidir el destino de los recursos sectoriales.

c) Recomendaciones

Necesidad de impulsar procesos de fortalecimiento de las comunidades (capacitación, formación de líderes), antes de la ejecución de proyectos y la entrega de recursos.

Necesidad de prestar asesoría técnica adecuada a los proyectos productivos y realizar seguimiento a las iniciativas.

Desarrollar acciones de promoción social y orientadas al desarrollo sostenible.

Orígenes debió haber realizado primero el fortalecimiento de las comunidades indígenas mediante capacitaciones, potenciar liderazgos e informar a la comunidad sobre las futuras acciones y luego dar bajada a los proyectos. Al no ser así, éstos generaron efectos de corto plazo y no contribuyeron a un desarrollo sustentable en el tiempo.

El Programa se promocionó como una “bolsa de millones” que cubriría las necesidades de las comunidades, lo que generó expectativas desproporcionadas a lo que era en realidad y además acentuó prácticas asistencialistas y clientelares.

Los proyectos productivos no contaron con asesoría técnica ni seguimiento adecuados, lo que derivó en muchos casos en resultados negativos (por ejemplo, muerte de ganado debido a falta de forraje; fracaso de proyectos de piscicultura debido a falta de recursos para su alimentación y mantenimiento).

5. ADI LAGO BUDI

Como hemos dicho en el Lago Budi existe un conjunto de factores que permiten pensar que han existido procesos de gestión al margen de los planificados por el Programa, además el ADI Budi cuenta con dos grandes fortalezas: densidad asociativa representada por la existencia de autoridades tradicionales y comunidades funcionales; existencia de un conjunto de proyectos y experiencias basadas en la planificación territorial del desarrollo.

Pese a que el discurso étnico rescata la dimensión territorial, el ADI sigue siendo concebida por la mayoría de los actores, incluidos los mapuche, como un mecanismo de focalización de recursos y no de coordinación. La visión que tiene el sujeto mapuche del Programa Orígenes no difiere en gran medida de la visión que tienen de INDAP y CONADI por ejemplo. Para los sujetos se trata del mismo Estado pero con diferentes nombres. Entonces se requiere dotar de una identidad propia al Programa que releve su carácter de distribuidor de recursos intentando construir un Programa que busque instalar capacidades y construir ciudadanía, así como la búsqueda de integraciones virtuosas entre los diferentes actores que confluyen en el territorio ADI Budi.

Recomendaciones

En base a lo anterior se recomienda que para el caso del ADI Budi:

- ? Se reconozcan en los hechos las capacidades de las comunidades y sus organizaciones para buscar alianzas, proponer proyectos, identificar necesidades y demandas.
- ? Buscar estrategias que privilegien no sólo la eficiencia de los mecanismos de inversión sino aquellos que permitan la participación indígena en función de sus proyectos locales y territoriales basados en sus identidades y características culturales.
- ? Aprovechar los instrumentos del Programa donde se generan sinergias con el Estado a través de estrategias de gestión conjunta y no sólo a partir de proyectos preaprobados.
- ? Dado que el ADI Budi comprende a casi la totalidad del Municipio de Puerto Saavedra se recomienda estrechar los lazos con la corporación y con los mecanismos de gestión que esta posee.
- ? Se recomienda mejorar y clarificar de mejor forma los mecanismos bajo los cuales participan las consultoras en el Programa.
- ? Se recomienda sistematizar las experiencias de gestión en el ADI para buscar mecanismos e instancias que mejoren la relación entre el Programa y las comunidades.

- ? Se recomienda que el Componente Fortalecimiento elabore un plan de trabajo que apunte a la capacitación de los cuadros dirigentes, que incluya cursos, pasantías nacionales e internacionales, estableciendo elementos de gerencia social que permitan una participación activa y autónoma de las comunidades en la gestión del ADI.
- ? Se recomienda proponer a las comunidades y sus dirigentes un plan para la elaboración de un esquema de gestión del ADI que cuente con una estructura formal y normada, con financiamiento propio y con mecanismos transparentes de toma de decisiones en un plazo no mayor de dos años.
- ? Se recomienda financiar un Programa para la gestión de la ADI Budi en conjunto con las comunidades e integrado por CONADI y los coejecutores relevantes en el ADI.
- ? Se recomienda formalizar un plan de asesorías del Servicio País para el ADI Budi.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones	Recomendaciones
<p>1. El programa ha actuado sobre una figura ADI creada hace más de una década, debido a sus escasa institucionalización y a que el ADI sólo privilegia la dimensión de la focalización del la acción del Estado el Programa no ha logrado revertir la imagen devaluada y ambigua que hasta hoy existe sobre estas Áreas.</p>	<p>1. Se deben revisar y reformular los supuestos que están a la base de los propósitos y acciones desencadenantes del Programa en relación a las ADI y las comunidades que en ellas existen.</p>
<p>2. Orígenes más que instalar capacidades de gestión lo que ha hecho es facilitar procesos de inversión en las ADI lo que en cierta forma constituye una inercia respecto de lo que se estaba haciendo con anterioridad confirmando de paso la idea de que el ADI es una “bolsa” para las inversiones públicas en materia indígena con escasa consideración sobre la participación indígena en su gestión.</p>	<p>2. Si el Programa decide seguir trabajando en las ADI debiera buscar primero la instalación de capacidades de gestión y el fortalecimiento de las comunidades, entendiendo el fortalecimiento como la posibilidad de los sujetos puedan construir sus propios procesos de desarrollo, a través de mecanismos que privilegien la autogestión y la autonomía en la toma de decisiones así como la sinergia con el Estado.</p>
<p>3. Orígenes no ha logrado ingresar con plenitud a las estructuras de gestión existentes en las ADI porque se le ha visto fundamentalmente como un distribuidor de recursos en el ADI y no como un Programa para la instalación de capacidades de gestión, ello ha tenido como resultado una baja incidencia en los espacios de toma de decisión así como una imagen devaluada de sus posibilidades como proyecto innovador.</p>	<p>3. El Programa debe tener un rol más preponderante en la planificación de las actividades del ADI, también debe tener capacidad de decisión o bien debe integrarse a una institucionalidad formal que tenga esa capacidad de decisión en el ADI.</p>
<p>4. Si bien el Programa incorpora mecanismos de participación como los POA y los COZ estos son limitados y no constituyen reales espacios de participación para las comunidades y sus dirigentes.</p>	<p>4. Se debe reformular las instancias de participación del Programa para integrar de manera más abierta la opinión de las comunidades y sus organizaciones.</p>
<p>5. El funcionamiento de las ADI está claramente ligado a la acción de las autoridades políticas de la región, ello no constituye un factor negativo en si mismo pero somete a las ADI al ritmo de las decisiones políticas coyunturales. Frente a este hecho y dado su estatus el Programa tiene escasa capacidad de incidencia.</p>	<p>5. Los Consejos de las ADI deben abrirse a la participación indígena en ello tiene un papel muy importante el Programa como facilitador y asesor en la planificación de la gestión del ADI dentro de dicha institución.</p>

<p>6. Se corre el peligro de pensar las ADI como un mecanismo para el control de los “conflictos indígenas” y no como un esquema de gestión que beneficie a las comunidades en el mediano y largo plazo. Además la presencia de las ADI ha venido a confirmar la idea existente en algunas ADI de que la declaración de ADI es más bien un mecanismo de compensación o el pago de una deuda histórica, como en el caso de Alto Bío Bío.</p>	<p>6. Las ADI deben superar la lógica coyuntural con la que en algunos casos han sido concebidas para buscar la forma de constituir las, de ser posible, en verdaderos mecanismos de autodesarrollo.</p>
<p>7. El Programa ha privilegiado el Componente Desarrollo Productivo en desmedro de los otros Componentes, ello se relaciona con una apuesta del Programa en términos de mejorar las condiciones de vida de las personas y atender las necesidades más urgentes pero ello predispone a pensar que el Programa Orígenes sólo puede tener una incidencia positiva en las comunidades mientras dure el financiamiento que le da sentido a esta apuesta.</p>	<p>7. Una forma de buscar una sostenibilidad del Programa en el tiempo es proponer una estrategia que busque el fortalecimiento de las comunidades y de sus capacidades de gestión más allá del Programa.</p>
<p>8. Existe una valorización del Programa por parte de los usuarios en cuanto a los beneficios materiales que ha generado sin embargo se espera de él un mayor involucramiento en el campo de la cultura y las identidades.</p>	<p>8. Una acción que busque promover o fortalecer la cultura y las identidades solo puede ser entendida en el marco de una colaboración estrecha entre el Programa, las autoridades indígenas y las comunidades.</p>
<p>9. El Programa ha actuado con una lógica donde son las comunidades las que se deben adaptar a sus estructuras y esquemas de funcionamiento y no al revés. Esta lógica podría estar generando la dependencia y clientelización de los sujetos indígenas y por lo tanto el debilitamiento de las organizaciones y comunidades indígenas.</p>	<p>9. El Programa debe flexibilizar sus estructuras y estrategias adecuándolas a las características del entorno social y cultural en que opera.</p>
<p>10. Existe un divorcio entre las ADI y los instrumentos de gestión y planificación territorial. El ADI no se ha validado como un instrumento complementario a los instrumentos preexistentes, por el contrario aparece como un problema y un obstáculo.</p>	<p>10. Se debe buscar la integración del ADI a los instrumentos preexistentes a nivel municipal y regional.</p>
<p>11. Aunque las personas pueden distinguir la diferencia entre Orígenes y CONADI, en muchos casos existe una confusión respecto de las funciones del Programa y la</p>	<p>11. Al menos en los procesos de gestión de las ADI se debiera formalizar una alianza más estrecha entre CONADI y el Programa. CONADI cuenta con las herramientas</p>

<p>Institución. Es notoria la lógica de replicación de funciones a nivel local, ello no facilita la llegada del Programa y tampoco aclara cual es la verdadera identidad de la política indígena de gobierno.</p>	<p>legales e institucionales, Orígenes puede aportar capacidad técnica y financiamiento.</p>
<p>12. Las mejores experiencias de ADI son aquellas en que hay una articulación con instancias territoriales indígenas (Budi) y/o publicas (Municipios San Pedro, nuevo Municipio Alto Bío Bío) en su interior.</p>	<p>12. Se debe buscar los puntos virtuosos de estas relaciones (contenidos en esta evaluación) para sistematizar dichas experiencias visualizando sus pro y sus contras en la gestión del ADI.</p>
<p>13. Existe una distancia entre las expectativas y demandas indígenas en relación a las ADI y la acción del Estado y del Programa a ese respecto.</p>	<p>13. El Programa debiera buscar acercar tales visiones promoviendo mecanismos participativos para construir propuestas indígenas y estatales sobre la gestión de las ADI.</p>
<p>14. Existe una distancia en las ADI y las experiencias de gestión territorial indígena a nivel internacional. Esta distancia está asociada a la inexistencia de un marco legal que reconozca los derechos territoriales indígenas así como su capacidad de ser actores de sus propios procesos de desarrollo territorial.</p>	<p>14. Se deben integrar elementos de la planificación territorial indígena como los llevados a cabo en otros países para ello es necesario conocer y analizar dichas experiencias, promover una discusión amplia sobre el tema en Chile y adecuar la legislación sobre las ADI pues aparece como insuficiente y atrasada para los estándares actuales en la materia.</p>
<p>15. Es indudable que el modelo ADI no recoge los principios, visiones y perspectivas políticas, sociales y culturales de los indígenas sobre el espacio y el territorio. Se ha buscado revertir esta situación con la creación de los Planes Territoriales de Desarrollo (PTD).</p>	<p>15. El Programa podría apoyar un proceso de adecuación del modelo ADI a las visiones y perspectivas indígenas basadas en el derecho internacional sobre la gestión de los territorios indígenas. Se deben buscar interacciones entre las gestión de las ADI y los PTD o bien se debe optar por privilegiar el uno sobre el otros para no caer en la problemática de tener instrumentos distintos que al final apuntan sobre lo mismo.</p>
<p>16. Tras diez años de creación el modelo ADI aparece en muchos sentidos desgastado, mientras que algunos sectores lo ven como un problema y un obstáculo, entre los indígenas no se aprecia una apropiación plena del modelo ADI.</p>	<p>16. El modelo ADI debe ser revisado y cuestionado como posibilidad para el desarrollo indígena.</p>
<p>17. La creación de nuevas ADI debiera contar con un proceso de sistematización de lo ocurrido en las ADI más antiguas, ello con el fin buscar lecciones aprendidas y</p>	<p>17. El Programa debiera, en conjunto con organismos de gobierno y representantes indígenas, iniciar un proceso de consulta, diagnóstico y planificación que permita</p>

<p>mejores prácticas.</p>	<p>verificar la factibilidad de crear nuevas ADI.</p> <p>La creación de nuevas ADI plantea nuevos desafíos. Si se concuerda en que el modelo ADI está agotado o requiere de modificaciones de fondo en las que el Programa en conjunto con la CONADI y las comunidades involucradas puedan generar una propuesta de trabajo en las ADI que considere entre otros aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none">? La demarcación participativa de las nuevas ADI.? La creación de mecanismos de gestión participativa debidamente legalizados y de acuerdo a los estándares internacionales en materia de derecho indígena sobre el territorio.
---------------------------	---

BIBLIOGRAFÍA

1. ADI JIWASA ORAJE

1. Plan Director ADI Jiwasa Orajé 2004-2006. Plan rector del ADI desarrollado por CONADI.
2. Decretos Supremos N° 67 y 68. Decretos facilitados por CONADI Nacional.
3. Hans Gunderman, Rolf Foerster, Jorge Iván Vergara (2003). “Mapuches y Aymaras. El debate en torno al reconocimiento y los derechos ciudadanos”.
4. Documento síntesis: II Seminario Nacional Áreas de Desarrollo Indígena: Experiencias y perspectivas para el Desarrollo Indígena, realizado en Concepción en Agosto 2000.
5. Unidad de Estudios, Evaluación y Seguimiento. Programa Orígenes. “Ayudas Memoria 2001-2005”.
6. Propuesta Cronograma y Áreas temáticas Consejo Directivo ADI Jiwasa Orajé, periodo 2002-2003. Documento facilitado por UEZ.

Páginas WEB:

- ? www.serindigena.cl

2. ADI ATACAMA LA GRANDE

1. Síntesis del Plan Maestro de Atacama la Grande. Documento en power point facilitado por la UEZ.
2. Síntesis del Plan de Desarrollo Comunal de San Pedro de Atacama. Documento en power point facilitado por la UEZ.
3. Resultados aplicación cuestionario. Área de Desarrollo Indígena Atacama la Grande. Diciembre de 2003. Documento facilitado la UEZ.
4. Decreto Supremo n° 70: Declaración de ADI Atacama la Grande
5. Reglamento de Sala del Consejo Directivo del Área de Desarrollo Indígena Atacama la Grande. Documento facilitado por CONADI.
6. Documento síntesis: II Seminario Nacional Áreas de Desarrollo Indígena: Experiencias y perspectivas para el Desarrollo Indígena, realizado en Concepción en Agosto 2000.

Páginas WEB:

- ✉ www.derechosindigena.s.cl/Informes/informe_toconce.htm.

3. ADI ALTO BÍO-BÍO

1. Decreto Supremo N° 93 del 31 de Marzo de 1997, de declaración del ADI Alto Bío-Bío.
2. Decreto N° 12 del 28 de Enero de 1998, de creación del Comité para la implementación del ADI Alto Bío-Bío.
3. GORE Bío-Bío (2004) “Plan de Desarrollo Territorial. Territorio de planificación silvoagropecuaria cordillera”. Gobierno regional región del Bío-Bío.
4. GORE Bío-Bío (2000) “Estrategia regional de Desarrollo”. Gobierno regional región del Bío-Bío.
5. Namuncura, D. (1999) “Ralco: ¿represa o pobreza?”. Ed. LOM.
6. Bustos, P. (1998) “Ralco, el Alto Bío-Bío y los pehuenches. Los dimes, diretes y aristas de una central hidroeléctrica anunciada”. Revista El Canelo, ed. 79.
7. Molina, R. y Correa, M. (1996) “Territorio y comunidades pehuenches del Alto Bío-Bío”. CONADI.
8. MIDEPLAN (1999) “Balance del trabajo realizado por la subsecretaría de MIDEPLAN en torno a las Áreas de Desarrollo Indígena”. Mimeo.
9. CONADI (2000). “Línea de Base ADI Alto Bio – Bio”.

4. ADI LLEU-LLEU

1. Resumen Ejecutivo, Línea Base Sociocultural, Área Desarrollo Indígena, Lago Lleu Lleu. Enero 2001.
2. Línea Base en Comunidades Indígenas. Programa Orígenes – Primera Fase. Abril 2004.
3. Actas II Seminario Nacional Áreas de Desarrollo Indígena: Experiencias y Perspectivas para el Desarrollo Indígena. Concepción 17 y 18 de agosto, 2000.
4. Indicadores De Línea Base. Programa Orígenes. Adi Lleu-Lleu.(base de datos)
5. Inversión realizada por el Programa Orígenes en el ADI Lleu-lleu (base de datos)

5. ADI BUDI

6. Aylwin, José (2000): "El Conflicto Mapuche: Raíces y Ramificaciones". Revista Perspectiva. Santiago, Chile.
7. Barrientos, Nora (s/d), Áreas de Desarrollo Indígena en el marco de la planificación estratégica Cárdenas, Jefa U. Estudios y Planificación, Dirección Nacional de CONADI.
8. Bello, Alvaro (1993), La Comisión Radicadora de Indígenas: su paso por la Araucanía (1866-1929), en *Nutram*, Año IX, No. 34, Santiago.
9. Bello, Álvaro y Rangel, Marta (2000) “Etnicidad, Raza y Equidad en América Latina y el Caribe”, mimeo.
10. Bello, Álvaro y Rangel, Marta (2000) “Etnicidad, Raza y Equidad en América Latina y el Caribe”, mimeo.
11. Celis, Ricardo, Intendente Región de la Araucanía (2003), “Gestión Territorial un nuevo enfoque para un Buen Gobierno”, Gobierno de Chile.

12. CEPAL (1993) "Cultura, Conocimiento y Modernidad: Pueblos Indígenas, Actores Sociales". División de Desarrollo Social de la CEPAL.
13. CONADI (2005), *Resumen Ejecutivo Áreas de Desarrollo Indígena*, MIDEPLAN, CONADI, Unidad de Planificación, Estudios y Control de Gestión, documento impreso.
14. Congreso Nacional del Pueblo Mapuche, *Conclusiones*, Temuco, Chile, Noviembre de 1997, disponible en internet (www.xs4all.nl/~rehue).
15. Consejo de Todas las Tierras (Aukiñ Wallmapu Ngulam), "Los Derechos de los Pueblos Indígenas, Un Desafío para la Democracia" en Cámara de Diputados, 1999.
16. Daes, Erica-Irene, *Protección del patrimonio de los pueblos indígenas. Informe Final* (UN Doc E/CN.4/Sub.2/1995/26).
17. Durston, John (2002), *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puentes y escaleras*, Santiago de Chile, CEPAL.
18. Identidad Mapuche Lafkenche de Arauco, 1999.
19. Ilustre Municipalidad de Puerto Saavedra, Plan de Desarrollo Comunal de Saavedra 2002-2006.
20. Marileo Lefío, Armando (1995), Autoridades tradicionales y sabiduría mapuche, Primera experiencia de trabajo con autoridades tradicionales mapuche de la región del Lago Budi, en Armando Marileo y otros, *¿Modernización o sabiduría en tierra mapuche?*, Santiago, San Pablo.
21. MIDEPLAN (1999), *Línea de Base Área de Desarrollo Indígena Lago Budi*, Santiago.
22. MIDEPLAN (2000), *Grupo de trabajo para los pueblos indígenas, Informe Final*, Santiago, Ediciones Comunicaciones MIDEPLAN:
23. MIDEPLAN, *Informe de la Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena*, S/d.
24. Ministerio de Planificación, Secretaría de Planificación y Coordinación, IX Región, *Primer Informe Trimestral Inversión Pública ADI Budi 2000-2005*.
25. Pacual Coña (1995), *Testimonio de un cacique mapuche*, Santiago, Pehuén.
26. Proyectos GAR (2002), *ADI Budi, Ordenamiento territorial con visión mapuche*, GTZ, Serie de Documentos, Temuco.
27. Seminario "Áreas de Desarrollo Indígena: Una tarea necesaria", Introducción, Concepción los días 12 y 13 de agosto de 1999, mimeo.
28. Texto Proyecto ONU de 1994. Texto Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de Pueblos Indígenas (17 junio 2003).
29. Zuñiga, Gerardo, "Los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina" en *Nueva Sociedad*, No 153, enero-febrero 1998, p. 141-155.