



**Universidad de Chile  
Facultad de Ciencias Sociales  
Escuela de Antropología**

---

**“Políticas públicas para los pueblos  
indígenas en Chile: los desafíos del  
desarrollo con identidad”**

**“Una mirada al  
Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI.”**

*Tesis para optar al título  
profesional de Antropólogo Social*

**Alumno:  
Profesor Guía:**

**Andrés Agurto Menares  
Roberto Hernández Aracena**

**Abril 2004**

# Índice

## Introducción

<b>I. Presentación del problema</b>	<b>4</b>
<b>II. Objetivos de la investigación</b>	<b>15</b>
<b>Primera Parte: Marco teórico</b>	
<b>Capítulo 1: La formulación original del Etnodesarrollo y su adecuación a los nuevos contextos nacionales democráticos latinoamericanos de la década de los 90’.</b>	<b>16</b>
1.1. Contexto histórico e ideológico de la formulación del etnodesarrollo	18
1.2. Premisas teóricas y metodológicas del etnodesarrollo	20
1.3. Condiciones políticas para el etnodesarrollo	25
1.4. Condiciones sociales y organizativas del etnodesarrollo	27
1.5. Condiciones de formación y capacitación cuadros indígenas para el etnodesarrollo.	30
1.6. Condiciones culturales y simbólicas para el etnodesarrollo	32
1.7. Condiciones económicas y productivas del etnodesarrollo	35
1.8. Primeras relecturas críticas del etnodesarrollo: adecuación de sus premisas a los nuevos contextos nacionales y democráticos de América Latina.	40
1.9. Un nuevo orden político en América Latina y en Chile.	42
1.10. Los requerimientos de autodeterminación política y autonomía territorial del etnodesarrollo frente al nuevo orden democrático.	44
<b>Capítulo 2: Etnodesarrollo y ejes contemporáneos del desarrollo con identidad en los programas y proyectos de la política pública indígena chilena.</b>	<b>50</b>
2.1. El contexto institucional de CONADI para la implementación de programas y proyectos de desarrollo indígena con identidad.	50
2.2. El desarrollo indígena como parte de la construcción de una sociedad multicultural.	53
2.3. La recuperación de la base social y económica indígena: sustento para la demanda y el ejercicio de sus derechos colectivos como Pueblos	58
2.3.1 Las condiciones del etnodesarrollo para el desarrollo económico y productivo de los Pueblos Indígenas.	59
2.3.2. Modernización económica nacional en un contexto de globalización de los mercados, como “dato duro” de la realidad contemporánea	61
2.3.3. El modelo de desarrollo nacional y los sistemas económicos y productivos indígenas	66
2.4. El control cultural indígena del desarrollo y la definición protagónica de su propósito social como ejes de los programas y proyectos públicos.	77
2.5. Identidades étnico-culturales y programas y proyectos de desarrollo: nuevos enfoques para nuevos procesos.	84
2.6. Particularidades culturales y territoriales indígenas en los programas y proyectos de desarrollo con identidad	90
2.7. Formación de capital humano y social indígena para el desarrollo	92
2.8. Experiencias pilotos demostrativas del nuevo enfoque institucional del desarrollo indígena	94
2.9. La metodología proyectista de los programas y proyectos de desarrollo indígena y los (nuevos) desafíos del desarrollo con identidad.	95
2.9.1. Características y fines de la metodología proyectista: fortalezas y debilidades.	95
2.10. Síntesis: Ejes para la construcción de un marco de referencia contemporáneo del desarrollo con identidad desde el ámbito de lo público.	99

## **Segunda Parte : Marco metodológico y resultados de la investigación**

<b>Capítulo 3: Marco Metodológico, conceptos y aplicación</b>	<b>106</b>
3.1. El enfoque cualitativo de investigación en Antropología Social	106
3.2. La metodología cualitativa antropológica en el contexto de la presente investigación	110
3.2.1. Observación antropológica de segundo grado	110
3.2.2. Observación participante de la política indígena gubernamental	112
3.2.3. Objetivos, etapas y unidades de análisis de la investigación	114
<b>Capítulo 4: Resultados de la investigación</b>	<b>117</b>
4.1. El Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI como ejecutor de la política indígena gubernamental.	117
4.1.1. El circuito de ejecución de los programas y proyectos del Fondo de Desarrollo Indígena	117
4.1.2. Caracterización de las inversiones realizadas en población indígena por el Fondo de Desarrollo de CONADI	125
4.1.3. Análisis y conclusiones preliminares	150
4.2. La evaluación de impacto cultural de los programas y proyectos del Fondo de Desarrollo	171
4.2.1. Contexto de las evaluaciones realizadas	171
4.2.2. Evaluación de impacto cultural del FDI: enfoque evaluativo y metodología utilizadas	173
4.2.3. Presentación y análisis de los principales resultados obtenidos en la evaluación de impacto	183
4.2.4. Síntesis resultados de la evaluación de impacto cultural	207
<b>Capítulo 5. Conclusiones y comentarios finales:</b>	<b>212</b>
5.1. Ejes contemporáneos del desarrollo indígena con identidad y resultados de la evaluación programática, presupuestaria y de impacto cultural del Fondo de Desarrollo de CONADI. Propuesta de síntesis.	212
5.1.1. Desarrollo con identidad y construcción de una sociedad multicultural y multiétnica	212
5.1.2. Desarrollo con identidad y recuperación de la base social y económica indígena	215
5.1.3. Desarrollo indígena con identidad en articulación con el modelo de desarrollo nacional.	219
5.1.4. Desarrollo con identidad como proceso permanente de elección y definición bajo el control indígena.	222
5.2. Comentarios finales	226
<b>Bibliografía</b>	<b>229</b>
<b>Bibliografía de consulta general</b>	<b>231</b>

## Introducción

### I. Planteamiento del problema

A comienzos del siglo XXI, no resulta sencillo generar una investigación de tesis desde la Antropología Social -pero también desde cualquier otra disciplina-, centrada en la situación de los Pueblos Indígenas de Chile y en el análisis de los instrumentos de política pública puestos a su disposición por el Estado chileno en los últimos 10 años, a partir de la promulgación de la Ley Indígena (Ley 19.253) en octubre de 1993.<sup>1</sup> Ello obedece a una serie de factores, entre los cuales se puede mencionar:

a) En primer lugar, a que la percepción de la “cuestión indígena” y del rol desempeñado por el Estado frente a ella, está atravesada por una serie de orientaciones valóricas, ideológicas y culturales, de opciones y definiciones de carácter político y también, para algunos sectores, por preocupaciones e intereses de tipo económico; estos últimos pocas veces explicitado, pero no por ellos menos relevantes al momento de guiar discursos y prácticas concretas.

En efecto, y si bien la situación de los pueblos originarios en Chile no es un tema permanente en la agenda (comunicacional) pública y ciudadana, particularmente a nivel de la capital del país -al menos no todo lo protagónico que desearían el movimiento indígena, su líderes y los intelectuales y personeros indigenistas que

---

<sup>1</sup> Por “Pueblos Indígenas” se entiende aquí a los descendientes de los pueblos originarios que habitan el territorio de la nación chilena desde tiempos precolombinos y que como tal son reconocidos por la actual Ley Indígena, Ley 19.253. Ellos son: el Pueblo Mapuche, Aymara, Atacameño, Rapa Nui, Quechua, Colla, Yagan y Kawashkar. Si bien cada uno posee una historia riquísima y un ethos cultural propio, que le confiere su diferencia y particularidad, también los une la manera en que el Estado y la sociedad nacional chilena se ha relacionado con ellos y cómo se los ha representado, particularmente a contar de fines del siglo XIX, cuando se afianzó la noción de una identidad nacional única y homogénea y se consolidaron las fronteras del territorio nacional. Ello, producto de la ocupación militar de la Araucanía, territorio de ocupación ancestral del Pueblo Mapuche, en las actuales VIII, IX y X Región; la expansión por el Norte a las regiones de Tarapacá y Antofagasta, tras la Guerra del Pacífico contra Perú y Bolivia, habitada por los pueblos aymara, atacameño, quechua y colla; la anexión de Isla de Pascua o Rapa Nui, por el estado chileno; y la entrega estatal de las concesiones ganaderas en la zona austral, Región de Magallanes, zona de habitación de los pueblos kawashkar y yagan. Es esta constatación la que autoriza a realizar la referencia general de “Pueblos Indígenas” en el contexto de esta investigación, porque precisamente también busca indagar o profundizar en la relación que establecen con el Estado chileno, en un ámbito específico, pero que es común a todos: el de las políticas públicas de desarrollo indígena.

les acompañan-, si ha existido una presencia mediática relevante, aunque intermitente, de las complejas relaciones entre el mundo indígena con la sociedad nacional -y sus expresiones locales y regionales e incluyendo aquí al sector privado-, y con los distintos niveles del ámbito estatal.

Esta presencia de lo indígena a nivel nacional, como una 'preocupación país', que aunque secundaria frente a otras dimensiones no es osado calificar de inédita en la historia republicana de Chile en el siglo 20, ha suscitado una serie de opiniones, reflexiones y propuestas.

Ellas van desde el análisis de científicos sociales, investigadores y académicos de centros de investigación universitarios y de ONG's, con una larga experiencia de trabajo junto a los Pueblos Indígenas. Así también se instalan las opiniones de expertos de instancias de reflexión ligadas a la derecha política y al empresariado, con amplia tribuna en medios de cobertura nacional y regional. Incluye, por supuesto, la de los propios dirigentes y representantes indígenas, cuya heterogeneidad de opiniones no sólo refleja la diversidad de los distintos pueblos originarios que habitan el país, sino que también las diferentes visiones y opciones indígenas que existen de la relación que debiera construirse con el Estado y la sociedad nacional. A ellas, se agregan los puntos de vista de personeros y representantes estatales, en particular de las institucionalidades responsables de implementar la política indígena gubernamental. Como así mismo las percepciones de actores políticos de variado signo, especialmente parlamentarios en cuyos distritos electorales es importante el peso cualitativo y cuantitativo de los grupos de población indígena.

Entonces, se han generado en el Chile de hoy una multiplicidad de discursos y tomas de posición, expresados a través diversos canales, respecto de los Pueblos Indígenas y sus realidades políticas, sociales, económicas y culturales, que escasamente se "escuchan" entre sí, haciendo evidente un "diálogo de sordos" que separa radicalmente a unos y otros actores y grupos de opinión en 'buenos y

malos', 'indigenistas e integracionistas', 'radicales y colaboradores', 'ilusos y pragmáticos', 'violentistas y conciliadores', etc. Distinciones y atributos que encuentran eco y se transmiten a la ciudadanía, indígena y no indígena, que con estos materiales elabora sus propias opiniones de sentido común, algunas de ellas igualmente estereotipadas.

A este contexto se añade la progresiva relevancia que ha ido adquiriendo la temática indígena en el ámbito del derecho internacional, expresada en cuerpos legales, convenios y proyectos de declaraciones de carácter multinacional que buscan codificar y resguardar los derechos indígenas, en tanto derechos humanos individuales y colectivos. Dichas institucionalidades y sus representantes periódicamente están revisando las conductas de sus países asociados en materia del tratamiento a los Pueblos Indígenas, y por ende también son una fuente de sentido adicional para tomar posición y complejizar el debate respecto de los desafíos y obligaciones presentes y futuras del Estado y la sociedad en este ámbito.

b) Un segundo factor que vuelve difícil el trabajo de investigación social en el campo de las políticas públicas y los Pueblos originarios, dice relación con las múltiples dimensiones que se interrelacionan para configurar su actual situación, que involucra consideraciones de carácter histórico, económico, político, y no sólo socioculturales, como parece ser la actual tendencia. De ahí que cualquier enfoque que busque caracterizar la relación contemporánea entre el Estado y los Pueblos Indígenas enfatizando sólo algunas de estas dimensiones, corre el riesgo de ofrecer una interpretación parcial, que sólo contribuye a alimentar los estereotipos señalados.

En efecto, las consideraciones de lo indígena en términos de carencias sociales y económicas, es decir de pobreza étnica, si bien son indiscutibles y deben ser objeto de soluciones creativas, eficientes y efectivas para su pronta superación, no agotan o no son los únicos dispositivos de política que el Estado debe poner en

marcha para construir una relación armónica, respetuosa y sustentable con los Pueblos Indígenas que habitan en su territorio.

De igual modo, aquellas posturas que enfatizan sólo en las especificidades socioculturales indígenas (organizacionales, valóricas y religiosas, de formas de conocimiento y aprendizaje, de parentesco, de regulación del poder grupal, de prácticas productivas ancestrales, etc.) como el gran eje a incluir en la política indígena estatal, oscurecen o minimizan los aspectos de derechos y de participación política a que los Pueblos Indígenas aspiran para definir de manera auto determinada su presente y su futuro como sociedades diferenciadas, que forman parte del estado-nación chileno. La demanda indígena no se reduce sólo a la preocupación y continuidad de sus formas culturales, en especial de aquellas que resultan más distintas a ojos de la sociedad no indígena, es también la generación de espacios e instancias de toma de decisiones y definición política, por ejemplo para establecer cuáles manifestaciones culturales interesa preservar, por quiénes y de qué manera.

Desde otra vereda, los análisis que cuestionan la actual política estatal de entrega de tierras a familias y comunidades indígenas, y la condición de no enajenables, no gravables y no embargables que adquieren estos bienes<sup>2</sup>, en tanto esta condición no les permitiría a los beneficiarios utilizar estos bienes como recurso de capital y endeudamiento para el desarrollo de sus emprendimientos económicos - resumido en la frase cliché “la ley trata como niños a los indígenas, pues no les permite disponer libremente de sus bienes”-, desconocen u omiten que esta política se basa en la restitución de tierras usurpadas producto de un proceso histórico de despojo de familias y comunidades indígenas, que explica de manera importante la situación empobrecida y de carencia básicas en que hoy se encuentran, particularmente aquellas que han sido beneficiadas a través de estos mecanismos.

---

<sup>2</sup> Artículo 13 de la Ley Indígena, Ley 19.253.

Tal situación de pobreza es la que dificulta que un cambio en el estatuto de estos bienes, es decir que puedan ser enajenadas, gravadas o embargadas, se convierta en un verdadero instrumento de desarrollo, como lo quieren ver estos análisis, sino que, por el contrario, los resultados de una decisión de esa naturaleza lo más posible es que se traduzcan en la liberación de las tierras indígenas al mercado, y con ello su eventual adquisición por parte de conglomerados privados para la generación o expansión de sus proyectos de inversión.

En otro frente de discurso, las propuestas académicas y políticas que instalan la autonomía y el control territorial indígena de los espacios en que estos habitan, como la clave del éxito para una política indígena estatal 'moderna' y que valida los derechos colectivos indígenas, con frecuencia minimiza el hecho de que actualmente en esos territorios la población indígena por lo general no es ampliamente mayoritaria; que allí también habita población no indígena de diversos segmentos socioeconómicos y que, dada la situación de 'contacto' o 'frontera' que allí existe, es la más propensa al resguardo feroz de sus intereses económicos y que sustenta estereotipos y prejuicios sociales negativos en relación a lo indígena y a sus posibilidades y derechos a tener 'control' sobre los espacios territoriales que ellos también ocupan.

Por lo tanto, sino existe un diseño claro y realista de cómo y con qué gradualidad concretar estos derechos territoriales, no sólo cómo una extrapolación de lo sucedido en otros países, sino que considerando las características específicas del caso chileno, esta propuesta aparece, no sólo a los ojos de los segmentos chilenos de decisión política sino que también a grupos importantes de la propia dirigencia indígena, como irrealizable, como una utopía que puede convocar voluntades pero no un instrumento válido de desarrollo para los pueblos originarios.

c) Otra fuente adicional de complejidad para el análisis e interpretación de las interrelaciones entre el estado chileno y el mundo indígena, dice relación con lo errática y, en ocasiones contradictoria, que ha sido la política indígena estatal de las tres últimas administraciones gubernamentales (a contar de 1990 y hasta la actualidad).

Por ejemplo, y no obstante la promulgación de la Ley Indígena (Ley 19.253), y con ello la materialización de sus principales disposiciones, como la puesta en marcha de una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, con un presupuesto propio e importante para la ampliación de tierras indígenas y, bastante menor, para el financiamiento de programas especiales de desarrollo y de fomento de las culturas indígena, el estado chileno, su clase política y los grupos decisores formales e informales, no han sabido o no han sido capaces de dar una potente señal de validación jurídica a la existencia de las sociedades indígenas al interior del estado nacional, y entonces del reconocimiento de su carácter multicultural y pluriétnico, que permanece aún pendiente.

Atrapados en el cálculo político coyuntural y prisioneros de auto imágenes y estereotipos arcaicos y sin base real, como la homogeneidad étnica de la población chilena y su marcada composición europea con mínimas trazas de antepasados indígenas, la sociedad nacional y el estado, como catalizador de estas posiciones, han sido incapaces de reconocer a nivel constitucional la existencia formal de los Pueblos Indígenas y su carácter de sociedades y grupos sociales diferenciados al interior del territorio nacional.

Con esta omisión y esta ceguera en altos asuntos de estado, se ha desperdiciado la oportunidad de establecer una nueva forma de relación con los Pueblos Originarios, cuyos efectos básicamente son a nivel del plano simbólico y cultural, de respeto y valoración por su existencia como pueblos con derechos individuales y colectivos, con la capacidad de definir la continuidad histórica de sus formas de vidas y de sus identidades étnico-culturales.

Pero además el país, al negarse a este reconocimiento, oculta y limita su propia identidad como nación en el concierto internacional, donde los procesos de globalización económica y mundialización de la cultura, llevan a la necesidad de construir señas identitarias como país para insertarse con éxitos en los mercados mundiales de intercambios de bienes, servicios e información. No es siendo los 'ingleses de América del Sur' como nuestra nación, y por ende nuestros productos y servicios, tangibles e intangibles, tendrán un marca distintiva, si no en qué medida Chile es capaz de convertirse en un país moderno y modernizado, asumiendo y potenciando la diversidad de las sociedades y las culturas que lo componen.

Cierto es que falta todavía para que exista una visión de esta naturaleza, incluso desde los propios actores sociales indígenas, que aún ven en la internacionalización de las economías y los estados más oportunidades que amenazas, no obstante serán las exigencias y obligaciones de la legislación internacional, inscritas incluso a nivel de los acuerdos de libre comercio que ha firmado y firmará Chile como parte de su estrategia de desarrollo económico, las que contribuirán decididamente a un cambio de la percepción colectiva que el país tiene de sí mismo y de cuál es el lugar que los Pueblos Indígenas ocupan en esta construcción del imaginario nacional.

En este contexto, no es osado o iluso aventurar que la sociedad y el estado chileno, al internalizar que los Pueblos Indígenas no son un obstáculo a la modernidad, sino que por el contrario convertirse en una nación moderna es también dar espacios para la expresión de su diversidad étnico cultural, y que el mejoramiento de las condiciones materiales de vida indígena no sólo es un compromiso moral ineludible, sino que una parte importante de los activos del país en su estrategia globalización -por ponerlo en términos económicos-, difícilmente dará lugar a la existencia de proyectos tan controvertidos como la construcción de la represa de Ralco en el corazón del territorio mapuche pehuenche (VIII Región, comuna de Santa Bárbara), o al menos tendrá muy claro cuáles son los costos de

diverso orden que ello representa no sólo para el grupo indígena afectado sino que también para el patrimonio de la nación y su imagen-país. Este último megaproyecto, además, ejemplo palpable y emblemático de las referidas inconsistencias de la actual política indígena gubernamental.

d) Un eje adicional en las dificultades para un análisis contemporáneo de la relación estado y Pueblos Indígenas se vincula a la presencia de algunas concepciones o puntos de vista existentes en las Ciencias Sociales, y en la Antropología Social en particular, respecto de la manera distintiva en qué deben ser evaluados los instrumentos de política pública dirigidos a los grupos de población indígena, en particular aquellos que apuntan a su desarrollo y al mejoramiento de su calidad de vida.

En estos enfoques, se plantea que las políticas y programas estatales de desarrollo indígena no sólo deben considerar un mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los pueblos originarios, en especial de aquellos sectores en situaciones de pobreza y que son objeto preferente de la política social, sino que deberían ser capaces de potenciar los elementos centrales y distintivos que conforman su cultura, es decir generar 'desarrollo con identidad', o al menos controlar y reducir aquellos componentes que pueden representar factores de desestructuración de las identidades étnico-culturales indígenas.

Ahondando en esto último, se señala que el desarrollo económico y productivo de los grupos de población indígena debe ser encarado con mucha cautela por la política pública, en la medida en que una opción de generación y acumulación de riqueza indígena, por ejemplo a través del mercado, es precisamente uno de los potenciales factores de disolución de sus culturas ancestrales al fundamentarse éstas en una solidaridad grupal y comunitaria, que no da lugar al lucro personal y que no ve en la naturaleza, en el mundo natural, sólo una fuente de recursos económicos.

En otras palabras, los miembros de las sociedades indígenas, por razones de tipo cultural, serían portadores de una racionalidad económica tradicional, distinta de la del mercado, que no les lleva a orientar sus conductas exclusivamente a la satisfacción de múltiples necesidades con recursos escasos. Por el contrario, se indica, uno de los elementos distintivos de su cultura consiste en una relación 'espiritual' y en equilibrio con su entorno natural, al que visualizan de manera holística y en íntima relación con los órdenes de lo simbólico y de lo social, y no de manera parcial o atomizada, en la cual los recursos naturales son pensados exclusivamente en términos de su rendimiento y de su explotación económica.

En este sentido, los Pueblos Indígenas aspirarían a un modelo o a una estrategia de desarrollo distinta de la elegida por la sociedad nacional chilena, la cual que debe ser reconocida por la política indígena estatal y promovida a través de sus instrumentos de política pública, para que ella se enmarque en los derroteros del 'desarrollo con identidad'.

Ahora bien, y dado que los instrumentos de política pública se traducen o se concretizan finalmente al 'usuario' o 'beneficiario' individual o colectivo en programas y proyectos específicos, estos dispositivos también deben ser orientados en su diseño e implantación por los preceptos del desarrollo indígena con identidad.

Es a este nivel que la presente investigación de tesis propone enfocar el análisis. Teniendo claro las múltiples y complejas dimensiones involucradas en la relación Estado chileno y Pueblos Indígenas, apenas esbozadas en este apartado, no pretende intentar una explicación o una interpretación global o 'macro' de cuáles son los ejes sobre los cuales sustentar una política indígena gubernamental de desarrollo de los pueblos originarios, desafío que excede con creces los alcances de un trabajo de esta naturaleza.

El objetivo, en cambio, es intentar caracterizar y discutir la propuesta del desarrollo indígena con identidad para establecer la viabilidad de su aplicación en el ámbito de los programas y los proyectos que la institucionalidad pública pone a disposición de los grupos de beneficiarios indígenas. Un propósito bastante más acotado, pero que sin embargo puede arrojar luces interesantes sobre una dimensión poco relevada, cómo es el de los instrumentos concretos en que se traducen las orientaciones generales de la actual política indígena gubernamental.

A fin de cuentas, para la población indígena son estos dispositivos los que materializan la disposición estatal a generar acciones e iniciativas para su desarrollo en tanto indígenas, y probablemente sobre este acceso (o no acceso) se construye su imagen y percepción en torno a la voluntad real del Estado chileno por mejorar sus condiciones de vida.

Sin embargo, de inmediato es necesaria una aclaración: esta no es una evaluación del desempeño de los programas y proyectos financiados por el estado chileno para el desarrollo de grupos de población indígena, ni tampoco una investigación cualitativa respecto de la percepción indígena sobre el funcionamiento de la metodología con que han venido operando las institucionalidades públicas responsables de implementar la actual política indígena. Si bien su data de investigación se apoya en los resultados de evaluaciones realizadas a algunos de estos instrumentos, no tiene por propósito valorar los resultados obtenidos a través de esta modalidad de trabajo, sino establecer cómo, con qué contenidos y mediante qué estrategias conceptuales y metodológicas es posible diseñar e implementar programas y proyectos de desarrollo para las personas y colectivos indígenas que se orienten al “desarrollo con identidad”.

En este contexto de investigación, las preguntas generales de la investigación apuntan a aspectos como: (1) cuáles son los contenidos y metodologías del desarrollo con identidad que pueden ser incluidos a nivel de los programas y

proyectos de desarrollo; (2) cuáles son las características de la modalidad de intervención social basada en programas y proyectos y de qué manera es posible incorporar en ella los contenidos y metodologías así identificados; (3) de qué manera, mediante qué procesos y mecanismos son formulados, seleccionados e implementados los programas y proyectos sociales; (4) cómo y en qué fases pueden materializarse los ejes rectores del desarrollo indígena con identidad; (5) y qué indicadores es posible elaborar para verificar la inclusión de estas dimensiones en proyectos concretos que la institucionalidad pública financia para el desarrollo de los destinatarios indígenas de la política estatal.

Para responder a estas interrogantes, la presente investigación de tesis construye un marco teórico basado en los postulados del 'etnodesarrollo', propuesta neoindigenista de la antropología cultural mexicana de los años 70'. La revisión de sus premisas fundacionales y un examen crítico de ellas a la luz de los tiempos contemporáneos y en su adecuación a la realidad chilena, se espera permita delinear los planteamientos conceptuales y metodológicos del 'desarrollo con identidad' susceptibles de ser incluidos a nivel de los proyectos de desarrollo indígena de la institucionalidad pública. A este propósito están dedicados los 2 primeros capítulos de este documento.

A continuación, el marco metodológico establece, en primer lugar el instrumento de política pública en que se caracterizará la modalidad de intervención basada en proyectos: el Fondo de Desarrollo Indígena (FDI) de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígenas, CONADI, puesto en marcha a partir de la promulgación de la Ley Indígena (Ley 19.253), en octubre de 1993. Luego, la metodología buscará establecer en qué medida y con qué estrategias es posible incluir los contenidos del desarrollo con identidad, definidos en el marco teórico, a nivel de los proyectos que este Fondo financia anualmente para grupos de población indígena. Para ello, se analizará la data y estrategias de investigación contenidas en los resultados de evaluaciones de impacto cultural realizadas al Fondo de Desarrollo Indígena. Los capítulos 3º y 4º están abocados a dicho objetivo.

Finalmente, el capítulo 5º, de Resultados de la Investigación, se propone operacionalizar los contenidos del desarrollo con identidad a nivel de los proyectos del Fondo de Desarrollo Indígena, con la forma de indicadores que permitan verificar su presencia en el diseño e implementación de proyectos específicos destinados al desarrollo de los grupos indígenas.

## **II. Objetivos de la investigación**

De acuerdo a lo expuesto, y presentados de manera sintética, ellos son:

### **Objetivo General:**

Analizar la propuesta teórica del desarrollo indígena con identidad y su relación e inclusión en políticas públicas para los pueblos originarios

### **Objetivos específicos:**

- i) Caracterizar la formulación teórica original del etnodesarrollo y sus implicancias conceptuales y metodológicas.
- ii) Establecer lineamientos para una propuesta teórica y contemporánea del desarrollo indígena con identidad
- iii) Verificar la inclusión de dimensiones de la propuesta del desarrollo indígena con identidad en las evaluaciones de políticas públicas dirigidas a los pueblos originarios: el Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI.
- iv) Proponer una operacionalización de los contenidos de la propuesta contemporánea del desarrollo indígena con identidad, en base a los indicadores de evaluación de impacto cultural recomendados al Fondo de Desarrollo de CONADI.

**Capítulo 1:**  
**La formulación original del Etnodesarrollo y su adecuación**  
**a los nuevos contextos nacionales democráticos**  
**latinoamericanos de la década de los 90'.**

Al igual que el propio concepto de desarrollo, el 'etnodesarrollo' ha adquirido en la actualidad una neutralidad en su uso en el lenguaje especializado de las Ciencias Sociales: es la opción de desarrollo para los pueblos indígenas que al mismo tiempo se propone fortalecer su cultura, o que al menos se preocupa de los efectos o impactos que tienen los instrumentos o dispositivos de desarrollo sobre ella. Se habla del etnodesarrollo como un objetivo técnico y neutro, al cual debieran aspirar los programas y políticas públicas indigenistas que tienen al desarrollo indígena como su principal objetivo de intervención.

No obstante, la formulación original del etnodesarrollo se sustenta en una serie de principios y opciones ideológicas y teóricas, que tienen implicancias respecto de los métodos, los conceptos y las prácticas. El etnodesarrollo es un programa o una propuesta histórica de la antropología social, y en particular de la antropología crítica latinoamericana, para definir los ejes sobre los cuales debe sustentarse el desarrollo entre los Pueblos Indígenas, y una manera específica para establecer cómo este proceso debe subordinarse al grupo y a su cultura o, en una formulación más actual, "potenciar el entramado social y cultural que les permite reconocerse como indígenas."

Desde esta perspectiva, el etnodesarrollo ya no es sólo "el desarrollo de los indígenas", sino que una plataforma de proposiciones (antropológicas) respecto de la cultura, la historia, el poder, la economía, las estructuras sociales, la pobreza, y las formas de relación de las sociedades y grupos indígenas latinoamericanos con los estados nacionales, y de cómo estas dimensiones o elementos deben conjugarse para que sus miembros puedan "desarrollarse" y, al mismo tiempo, fortalecer y ampliar su cultura.

Se dijo también que es una propuesta histórica, porque se encuadra en el contexto sociopolítico y cultural de una época determinada, fines de los años setenta y principios de los ochenta, la cual determina directa o indirectamente la profundidad de su análisis y los enfoques sobre los cuales se sustentan sus propuestas para el desarrollo indígena.

En el presente capítulo, se revisarán los planteamientos fundacionales del etnodesarrollo a nivel teórico, metodológico y aplicado, así como al contexto histórico que le dio sustento ideológico. Para ello, la investigación se centra en los artículos, ya clásicos, de Guillermo Bonfil Batalla, “El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización”<sup>3</sup>, y de Adolfo Colombres, “La Hora del Bárbaro. Bases para una Antropología Social de Apoyo”<sup>4</sup>, que expresa con mayor radicalidad política las tesis principales de esta propuesta.

De igual modo, se incorporan al análisis algunas relecturas posteriores del etnodesarrollo, como la realizada en “El etnodesarrollo de cara al siglo XXI”<sup>5</sup>, por John Durston y Bernardo Muñoz, y la efectuada para el caso chileno en el documento “El etnodesarrollo: un enfoque de problematización sobre el desarrollo indígena”<sup>6</sup>.

Lo anterior, a objeto de caracterizar sus principales contenidos y proposiciones, y de profundizar en aquellos que, sometidos al filtro de los tiempos contemporáneos mantienen vigencia y son una base coherente sobre la cual generar políticas públicas para el desarrollo indígena con identidad, a nivel de su expresión concreta en la oferta de programas y proyectos que el Estado pone a disposición de grupos de población indígena (personas, familias y comunidades), a través del Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI.

---

<sup>3</sup> “El etnodesarrollo sus premisas jurídicas, políticas y de organización”. Bonfil Batalla, Guillermo. En América Latina: Etnodesarrollo y Etnocidio, Ediciones Flacso. San José, Costa Rica (1982).

<sup>4</sup> “La Hora del Bárbaro. Bases para una Antropología Social de Apoyo”. Colombres, Adolfo. Ediciones del Sol, Buenos Aires (1988). (primera edición, 1982)

<sup>5</sup> “El etnodesarrollo de cara al siglo XXI”. Durston, John et al.. CEPAL, División de Desarrollo Social (1995).

<sup>6</sup> “El etnodesarrollo: un enfoque de problematización sobre el desarrollo indígena”. Zúñiga, Gerardo. *En Tierra, territorio y desarrollo indígena*. Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera, Temuco, Chile, (1995).

## 1.1. Contexto histórico e ideológico en la formulación del etnodesarrollo

El etnodesarrollo surge a fines de la década de los 70', como parte de las políticas neoindigenistas de los organismos internacionales políticos y académicos y de las agencias de cooperación no gubernamentales vinculadas a los programas de desarrollo para los grupos indígenas del continente latinoamericano.

El proyecto indigenista inicial, sustentado en los esquemas teóricos del relativismo cultural norteamericano, se había propuesto integrar a los grupos de población indígena de la región, en especial aquellas de zonas aisladas, a diversas esferas e instancias de articulación con el "modo de vida occidental"<sup>7</sup>, revitalizando de paso sus manifestaciones culturales para incorporarlas al ethos de las sociedades nacionales latinoamericanas, en una amalgama armónica y coherente, al estilo de los resultados esperados del "contacto cultural" entre sociedades diferentes.

Frente a las limitaciones y fracasos de esta estrategia integracionista, que no se tradujo en un desarrollo que favoreciera a los indígenas y superara sus condiciones estructurales de pobreza, que no logró configurar sociedades nacionales multiculturales y respetuosas del ethos cultural indígena – el racismo e intolerancia cultural aún campea en parte importante de las elites gobernantes y en el grueso de la población de los países latinoamericanos-, ni tampoco consolidó la participación de los grupos de población indígena en instancias de decisiones de política gubernamentales, ni siquiera en aspectos que les conciernan directamente; el neoindigenismo declaraba su rechazo y buscaba recoger las propuestas de los movimientos sociales indígenas, sobre las cuales fundar una auténtica propuesta de desarrollo indígena.

Así, este neoindigenismo instala la preocupación por los procesos identitarios indígenas y los mecanismos para garantizar su continuidad, la centralidad de la autogestión para el diseño e implementación de proyectos y programas de

---

<sup>7</sup> En el sentido de un modo de vida característico de los centros urbanos, para lo cual enfatizaba en la educación y la modernización productiva indígena de los indígenas.

desarrollo socioeconómico y, más aún, la necesidad de fundar estados-naciones jurídica y auténticamente multiculturales, sobre los cuales sustentar las bases para un proyecto indígena histórico y con continuidad hacia el futuro.

En este contexto, el etnodesarrollo surge como la configuración de una alternativa de desarrollo propio de los pueblos indígenas, que recoge los planteamientos y demandas de sus líderes y dirigentes, expresadas en Congresos y Simposios internacionales (Declaración de Barbados), y que no desconoce, y por el contrario enfrenta, las relaciones desiguales o asimétricas de poder en que se sustenta la relación estados nacionales y grupos de población indígenas, como una de las principales trabas para su desarrollo.

Por otra parte, y dada la realidad bipolar de los años 70' y 80', en un contexto de "guerra fría", con dos bloques políticos, económicos y militares en franca oposición, encabezado uno por Estados Unidos y Europa occidental, y el otro por la Unión Soviética y su esfera de influencia socialista, hacen que el discurso del etnodesarrollo también se tiña de esta confrontación y sea un discurso "duro", radical, que confronta al modo de producción capitalista y que ve en su expansión una grave amenaza para la continuidad de las identidades culturales indígenas y a la vez una fuente segura de un mayor empobrecimiento, e incluso, de su desaparición.

De fondo, en esos años estaba vigente el sueño posible de una sociedad socialista y solidaria, que calzaba muy bien con las tradiciones de organización y producción comunitaria de las sociedades indígenas descritas por los antropólogos. Por ello, no cabía más que el rechazo explícito y la denuncia de etnocidas a las propuestas desarrollista basadas en la expansión del mercado, la masiva llegada de la inversión extranjera y la reducción del aparato estatal, todas ellas recetas neoliberales, aplicadas con mayor o menor ortodoxia por los gobiernos latinoamericanos a contar de la década de los 80'.

Estas administraciones, en su mayoría dictaduras militares represivas y transgresoras de los derechos humanos en general y de los derechos indígenas en particular, será otros de los frentes no declarados del etnodesarrollo, y explican en parte la insistencia de sus postulados en la autonomía política y territorial como fundamento intransable e indispensable de auténticos procesos de desarrollo indígena.

En efecto, dado el carácter no democrático de estos gobiernos y su supresión de las libertades y derechos humanos esenciales a niveles intolerables, se justificaba plenamente las proposiciones que fundaban el etnodesarrollo en un proceso de liberación y autodeterminación política frente a un estado nacional opresivo, que no reconocía la existencia de Pueblos y grupos de población indígena, y que veía en sus identidades culturales un freno al desarrollo económico y en sus derechos políticos un riesgo para la doctrina de seguridad nacional.

## **1.2. Premisas teóricas y metodológicas del etnodesarrollo.**

A nivel teórico, el etnodesarrollo apela a una concepción dinámica del concepto de cultura, cuestión pocas veces relevada en las lecturas posteriores de sus premisas fundacionales. En efecto, su propuesta busca superar los enfoque de la cultura como un repertorio fijo de elementos o rasgos culturales, cuya sumatoria y descripción permiten (re) constituir la totalidad cultural.

En efecto, en este enfoque, la cultura no debe ser vista como un conjunto de rasgos simbólicos, de creencias y actitudes, fijado en el tiempo, que sustenta una forma tradicional de ver el mundo, los cuales necesariamente se verán afectados o desintegrados al relacionarse con el corpus de creencias, conocimientos y símbolos de las sociedades nacionales.

Por el contrario, lo que importa es el “control cultural”, es decir la capacidad de decisión que tiene el grupo social -indígena en este caso-, sobre recursos

culturales, propios y ajenos, para definir su propósito como grupo y con ello establecer cuál es el desarrollo a que se aspira como horizonte de futuro. En palabras de Bonfil Batalla, “control cultural” es:

*“La capacidad de decisión sobre los recursos culturales, es decir, sobre todos aquellos componentes de una cultura que deben ponerse en juego para identificar las necesidades, los problemas y las aspiraciones de la propia sociedad e intentar satisfacerlas, resolverlas y cumplirlas”.*<sup>8</sup>

Entonces, la concepción dinámica de la cultura en que se afirma el etnodesarrollo cambia el eje desde un enfoque estático y descriptivo de la totalidad cultural, a otro que enfatiza en los procesos de decisión sobre los elementos o recursos culturales que la componen, para alcanzar un propósito social que es definido internamente por el grupo. Es decir, incorpora una dimensión política al análisis cultural.

Con este enfoque, la continuidad histórica de una práctica, una creencia o un conjunto de rasgos culturales de un pueblo originario ya no dependerá, entonces, del grado de aislamiento que éste tenga o el cuidado que se le prodigue a su preservación, sino que las decisiones que se tomen respecto de ese elemento o recurso cultural estén en poder del grupo y le permitan definir y concretar su propósito social.<sup>9</sup>

Así también, una práctica social o una creencia cultural de la sociedad nacional no indígena o del “modo de vida occidental” no generará por sí misma, por el sólo hecho de ser incorporada al grupo indígena, una pérdida de su identidad cultural o la desaparición de parte de sus valores como pueblo con una cultura diferenciada, ello ocurrirá sólo si las decisiones respecto de esa práctica o creencia están fuera del grupo, y por ende la definición de su propósito social también ha sido elaborada por actores externos a éste.

---

<sup>8</sup> Op. cit, página 134.

<sup>9</sup> En este contexto, los recursos culturales conforman “todos los elementos de una cultura que resulta necesario poner en juego para formular y realizar un propósito social”. (op. cit., página 135)

O, inversamente, en la medida en que el grupo indígena defina qué hacer con ese elemento cultural y el sentido de su incorporación, se ‘apropiará’ de éste, ampliará su cultura y tendrá una nueva herramienta para alcanzar su propósito social.

En el primer caso, cuando existe toma de decisiones indígenas sobre recursos culturales que son propios, el grupo fortalece su “cultura autónoma”; en el segundo, cuando el grupo controla las decisiones sobre recursos culturales que son externos a él, fortalece su “cultura apropiada”. En ambas situaciones, en que el grupo ejerce su capacidad autónoma de decisión para alcanzar su propósito social, se fortalece y amplía su “cultura propia”, y en tanto tiene el control de recursos culturales que son externos, disminuyen o se reducen “los componentes enajenados o impuestos de la totalidad cultural”<sup>10</sup>.

Una representación algo adaptada, del ya clásico esquema del “control cultural” como piedra angular del proceso de etnodesarrollo elaborada por Bonfil Batalla<sup>11</sup>, es la siguiente:

RECURSOS	DECISIONES		RECURSOS
	PROPIAS	AJENAS	
PROPIOS	Cultura Autónoma	Cultura Enajenada	PROPIOS
AJENOS	Cultura Apropiada	Cultura Impuesta	AJENOS

Fuente: *Bonfil Batalla, Guillermo, en “El etnodesarrollo sus premisas jurídicas, políticas y de organización”.*

El lado izquierdo del esquema representa:

- a) Las decisiones propias (del grupo indígena) adoptadas con recursos culturales<sup>12</sup> que son propios, generando **cultura autónoma** dentro de la totalidad cultural;

<sup>10</sup> Op. cit., página 135

<sup>11</sup> Op. cit., página 134.

- b) Las decisiones propias definidas en función de recursos culturales que son externos al grupo y que constituyen **cultura apropiada**

En cambio, el sector derecho del esquema establece:

- c) Las decisiones ajenas, tomadas fuera del grupo y con recursos culturales que les son propios, generando **cultura enajenada** al interior de la totalidad cultural;
- d) Las decisiones ajenas, asumidas con recursos culturales que también son ajenos al grupo social y que originan porciones de **cultura impuesta** en su totalidad cultural

Ahora bien, este esquema de representación del 'control cultural', no debe asumirse de forma dogmática, como una receta, o puramente abstracta, sin relación con contextos históricos reales y variados de relación entre grupos indígenas y sociedades nacionales. No obstante, tiene el mérito de ofrecer una interpretación o un punto de vista respecto de los resultados o efectos que es posible esperar en el campo de la cultura, producto de las interrelaciones específicas y concretas que ocurren entre pueblos indígenas y sociedades nacionales; las cuales tendrán consecuencias negativas y afectarán la continuidad de las identidades culturales indígenas, sólo a condición que las decisiones a nivel político hayan sido enajenadas del grupo en cuestión. Según Bonfil Batalla,

*“Al introducir la noción de ‘control cultural’ resulta posible establecer una diferenciación en el seno de la totalidad cultural. Pero no una clasificación que se base en criterios descriptivos (...), en contenidos preestablecidos de categorías cerradas (...) sino a partir de una dimensión política, que refiere a relaciones dinámicas y admite contenidos diversos, no predeterminados, que sólo es posible sustanciar en cada situación concreta.”<sup>13</sup>*

---

<sup>12</sup> Al interior de los recursos culturales, Bonfil Batalla diferencia recursos: materiales (naturales y transformados); de organización (capacidad para la participación y vencer las resistencias); intelectuales (conocimientos y la experiencia); simbólicos y emotivos (la subjetividad); (op. cit, página 134).

<sup>13</sup> Op. cit., página 134.

Permite también, evaluar y valorar situaciones concretas de intercambio sociocultural entre pueblos indígenas y sociedades nacionales, sin apelar necesariamente a consecuencias catastrofistas que llevan a conservadurismos y fundamentalismos culturales que escasamente aportan a los procesos de desarrollo indígena.

Así, la utilización de tecnologías no indígenas, de saberes “occidentales” al interior de un grupo, no necesariamente debe ser visto como un factor de aculturación<sup>14</sup>; si estos recursos culturales contribuyen al propósito social que el grupo ha definido de manera autónoma, y si la decisión sobre su uso, propiedad y permanencia son adoptadas por el mismo grupo, estamos frente a una situación de apropiación cultural indígena que contribuye a su desarrollo, y no ante una imposición que afectará su patrimonio cultural material y simbólico o la continuidad de su identidad como pueblo originario.

Entonces, y como corolario, en la medida que el propósito social del grupo, es decir “(...) un proyecto que se defina según sus propios valores y aspiraciones”, y que se orienta a satisfacer, resolver y cumplir “las necesidades, problemas y aspiraciones de la propia sociedad (...)”<sup>15</sup>, es formulado de manera informada y autodeterminada, en su materialización podrán concurrir recursos culturales propios y ajenos. Lo central será la capacidad de decisión (política), que el grupo indígena mantenga sobre estos recursos y de cómo deben ser conjugados e implementados para poner en marcha un proceso de etnodesarrollo.

Este enfoque, además, permite superar algunas visiones dicotómicas sobre las sociedades indígenas y en torno a la viabilidad de eventuales propuestas de desarrollo que apunten a su modernización económica y productiva. Estas opciones, si están supeditadas al propósito social definido de manera autónoma

---

<sup>14</sup> Sin entrar aún en el debate de este concepto, cuestión relevante en la discusión teórica del desarrollo y del desarrollo indígena en particular, aquí se entiende por “aculturación” la pérdida o disolución de elementos o rasgos constitutivos del sustrato cultural de un grupo humano, a partir de la relación forzada y asimétrica con otra(s) sociedad(es), y la adquisición de elementos culturales que son propios de éstas últimas.

<sup>15</sup> Op. cit., páginas 133 y 134.

por el grupo indígena, no pueden ser descartadas de plano, en base a los efectos negativos sobre elementos de su cultura, establecidos por sujetos externos a ellas. Esto último representaría una forma de “cultura impuesta”, ya que se adoptan decisiones que conciernen al grupo con recursos culturales externos (su modernización económica), por sujetos o agentes que son externos a él (funcionarios de ONGs; científicos sociales “comprometidos”; dirigentes o líderes indígenas urbanos o nacionales, etc.)

*“En este sentido, el etnodesarrollo consiste en un cambio de la correlación de fuerzas sociales, un cambio político que incline la balanza- hoy favorable a los procesos de imposición y enajenación cultural-, a favor de los grupos sociales que pugnan por el desarrollo de su cultura propia (etnias, regiones, localidades)”.*<sup>16</sup>

Por lo tanto, el ‘nudo gordiano’ del desarrollo indígena en la propuesta del etnodesarrollo no está ya en la adopción de una u otra estrategia de desarrollo socioeconómico de sus miembros, por ejemplo fortalecer sus economías de subsistencia versus modernizar sus sistemas económicos y productivos, sino en que la definición de su propósito social, de su proyecto histórico como sociedad diferenciada, sea realizado de manera autónoma y autodeterminada, y que la materialización de éste descansa en decisiones propias y autogestionadas sobre recursos culturales que pueden ser propios o externos.

Ahora bien, para que ello sea posible son necesarios un conjunto de condiciones o requisitos que deben satisfacerse, los cuales remiten a dimensiones políticas, jurídicas, de organización, que deben contribuir al fortalecimiento de la cultura propia y a la ampliación de la cultura apropiada.

### **1.3. Condiciones políticas para el etnodesarrollo**

---

<sup>16</sup> Op. cit., página 136.

En la formulación original del etnodesarrollo tanto el fortalecimiento de la cultura autónoma del grupo social, es decir, el aumento de “la capacidad de decisión, recuperando recursos hoy enajenados (la tierra, el conocimiento de la historia, las tecnologías desplazadas)”, como la ampliación de su cultura propia al apropiarse de recursos culturales externos (la incorporación de nuevas tecnologías, habilidades y conocimientos, metodologías de producción y administración), en base al ejercicio del “control cultural”, está íntimamente ligada al reconocimiento formal que exista, por parte del estado nacional, de los grupos étnicos que lo integran como unidades políticas diferenciadas, sobre un territorio que les es propio para la encarnación de su propósito social.<sup>17</sup>

En efecto, dada la centralidad de la capacidad autónoma de decisión del grupo sobre los recursos culturales propio y ajenos para la formulación de su propósito social, es necesario que esta capacidad política, es decir el reconocimiento de las formas indígenas de organizar y administrar el poder, sea formalmente validada por el estado y la sociedad nacional, y que pueda ser ejercida efectivamente sobre el territorio en que habita ancestralmente la población indígena. En otras palabras, la autonomía en las decisiones políticas exige también un correlato en el ámbito territorial.

Por lo tanto, el reconocimiento político debe ser también un reconocimiento de su autonomía como pueblo con un territorio propio, en el cual recrear su cultura, ejercer sus formas propias de organización social y administración del poder, sancionar sus dispositivos jurídicos, tomar decisiones sobre sus recursos naturales y definir, de manera autogestionada, los derroteros por donde deben encauzarse sus procesos de desarrollo. Según Bonfil Batalla:

*“La constitución de un territorio va más allá del trazo de nuevos perímetros sobre un mapa: implica el reconocimiento de que ese territorio es de un pueblo y por tanto, conlleva la decisión de aceptar a ese pueblo como una unidad social,*

---

<sup>17</sup> “El control de los recursos culturales, el fortalecimiento de la cultura autónoma a que aspira cualquier proyecto de etnodesarrollo, pasa, indispensablemente, por la restitución y garantía de los territorios étnicos.” Op. cit., página 138.

*jurídica y política, capaz de ejercer de decisiones sustantivas sobre ese territorio. De ahí la ineludible premisa del reconocimiento de los pueblos indígenas.”<sup>18</sup>*

Desde otro ángulo, si el etnodesarrollo se basa en la formulación autodeterminada del proyecto histórico y de continuidad cultural del grupo indígena, de su propósito social como colectivo diferenciado de la sociedad nacional, no deben existir elementos o factores que “contaminen” u obstaculicen este proceso básico de definición política.

La dependencia e imposición política, forzada o indirecta; las presiones económicas y productivas sobre los recursos naturales indígenas; las enajenación de recursos culturales que son propios y la imposición de elementos culturales externos; son todos ellos factores “contaminantes” que deben ser reducidos al máximo y controlados por el grupo indígena y sus dispositivos para la toma de decisiones. El reconocimiento de su unidad política como pueblo y de un territorio en el cual ejercer sus derechos colectivos son factores gravitantes para este objetivo.

Ahora bien, el segundo pilar del proceso de definición política indígena lo constituye la existencia y capacidad de las formas organizativas del grupo, culturalmente definidas, para llevar a cabo este proceso de manera autogestionada. Esta definición metodológica del etnodesarrollo remite, entonces, a la segunda condición esencial para su implementación.

#### **1.4. Condiciones sociales y organizativas del etnodesarrollo**

La autogestión, entendida como la capacidad del grupo indígena de decidir e implementar sus opciones de desarrollo en base al control de sus recursos culturales, requiere de la existencia de formas de organización propias por parte del grupo, validadas y reconocidas por sus miembros, que permitan sancionar

---

<sup>18</sup> Op. cit., página 138.

decisiones y administrar el poder al interior del grupo y en su interrelación con el entorno social.

Es decir, la definición del propósito social del grupo, su opción histórica frente al desarrollo, junto con el reconocimiento político de la validez de esta decisión a ser puesta en marcha en un territorio determinado, debe ser producto también de los mecanismos de decisión que existan al interior del grupo, los cuales contienen instancias para la participación, la deliberación, la disidencia y de mecanismos para alcanzar los consensos grupales básicos.

Estas formas de organización deben ser aquellas propias del grupo social, ya sea como parte de su acervo histórico y cultural, denominadas como tradicionales, o bien de nuevas instancias organizativas surgidas al interior de éste. Lo central, nuevamente, es que estén bajo 'control cultural' indígena y no sean producto de imposiciones que se adoptan fuera del grupo.

Al sustentarse el proceso de etnodesarrollo en ellas es imperativo que sean fortalecidas y se amplíen su ámbitos de participación, decisión y de articulación. De manera que existan distintos niveles para la toma de decisiones y definiciones, ya sea a nivel comunitario o intragrupal; a nivel territorial o regional, para la relación directa con la sociedad no indígena; a nivel nacional para aglutinar al conjunto de grupos étnicos o pueblos indígenas en relación al aparato estatal central, e incluso a nivel internacional, para la articulación con otros pueblos indígenas del continente y del mundo.

*“Es a partir de la actividad de (...) las instancias organizativas como puede impulsarse un proceso real de etnodesarrollo: legitimándolas, consolidando y ampliando progresivamente sus campos de control cultural, favoreciendo la creación de niveles más complejos de organización (por ejemplo, trascendiendo los marcos locales de organización y propiciando relaciones a escala de todo el*

*grupo étnico) y usando las existentes como estímulo para la generación de nuevas formas de organización (...)*<sup>19</sup>

En este contexto, la autogestión no debe ser entendida necesariamente como una propuesta de autogobierno indígena, que se separa de la sociedad nacional para formar su propio marco jurídico y estatal. Por el contrario, para la autogestión lo indispensable es que exista formas organizativas propias indígenas sobre las cuales encauzar los procesos de desarrollo económico, cultural y social, para que estos sean conducidos o “gobernados” por el grupo indígena, y no al revés, para que terminen supeditados a definiciones adoptadas desde fuera del colectivo social.

*“No hay en la autogestión una pretensión de autosuficiencia. Ninguna sociedad se desarrolla con sus exclusivos medios, sin préstamos de otras. Los indígenas están más bien ansiosos de transferencias, pero sobre la base de una racionalidad propia, de sus fines, y por medio de una relación simétrica (...)*<sup>20</sup>

Para tesis más radicales del etnodesarrollo la autogestión es el elemento clave, que permite dar rienda al proceso de desarrollo evolutivo, y no aculturativo, de las sociedades indígenas. Ven en ella no sólo un dispositivo de organización social indígena para el desarrollo, sino que la extienden a los dominios económicos y culturales para entregarle al colectivo indígena las herramientas para definir el cambio social de acuerdo a sus propias lógicas y requerimientos.

*“Tal evolución (cultural y social de los grupos indígenas) sobre un plan propio requiere necesariamente de una autogestión política, económica y cultural. Aún más, sin ella resulta informable<sup>21</sup>.”*

Dada su centralidad, la autogestión exige instancias y mecanismos para la participación indígena, los cuales deben cumplir con una serie de exigencias

---

<sup>19</sup> Op. cit., página 139.

<sup>20</sup> Colombres, Adolfo. Op. cit., página 36.

<sup>21</sup> Colombres, Adolfo. Op. cit., página 35.

relacionadas con la cantidad y la calidad de la participación y los resultados esperados de ella.

Así, se distingue entre “participación consciente” y “participación dirigida” A través de la primera el colectivo o grupo social expresa reflexivamente sus intereses y propósitos de futuro, “que no se ocultan bajo factores emocionales o carismáticos”, como sí ocurre en las situaciones de participación dirigida, “como sería la del populismo y el corporativismo.”<sup>22</sup>

De igual manera, la participación debe ser real, masiva, representativa, y no “oportunista”. Esta última consiste en la participación de dirigencias indígenas que sólo miran su provecho individual, y que consideran la opinión de la base como un medio para revestir de legitimidad sus planteamientos en beneficio propio. En cambio, en la participación real “no es un grupo pequeño el que participa, sino todo el pueblo a través de sus dirigentes legítimos, y el bien común es el único fin de la acción participativa.”<sup>23</sup>

De fondo está la necesidad de contar con líderes y cuadros dirigenciales indígenas que comprendan a cabalidad lo esencial de su labor y que dispongan de las herramientas para captar y sintonizar con los deseos y aspiraciones de su grupo, orientando la definición de su propósito social. Como se verá a continuación, la formación y capacitación de los “cuadros indígenas” es otra de las condiciones esenciales del etnodesarrollo.

### **1.5. Condiciones de formación y capacitación de cuadros indígenas para el etnodesarrollo.**

Esta condición alude al objetivo de formar cuadros indígenas, líderes locales y dirigentes de organizaciones de base, territoriales y nacionales, con competencias técnicas y saberes especializados que sean capaces, en primer lugar, de

---

<sup>22</sup> Colombres, Adolfo. Op. cit., página 41.

<sup>23</sup> Colombres, Adolfo, op. cit., página 42.

recuperar y revitalizar los contenidos culturales del grupo a que pertenecen, para fortalecer la cultura autónoma del grupo, y, en segundo lugar, para aprehender y “controlar” recursos culturales que son externos a él, pero que pueden ser factores coadyuvantes a sus procesos de desarrollo.

En el primer caso, se trata de contenidos referidos a la historia del grupo étnico, a su cosmovisión, a las tecnologías ancestrales utilizadas, a sus ideologías y prácticas en relación al entorno natural, social y cultural en que habitan, y a las formas organizativas propias del grupo y sus mecanismos de sanción y participación; herramientas claves éstas últimas, como se indicó, sobre las cuales montar la autogestión indígena para el desarrollo.

*“(…) estos cuadros (los ‘intelectuales orgánicos’ de los pueblos indios, si se quiere decir así) deberán capacitarse a partir de su propia cultura, en el conocimiento de su verdadera historia, valorando sus propios recursos; y también, por supuesto, deberán adquirir conocimientos de lo que ellos y su pueblo puedan apropiarse.”<sup>24</sup>*

Dado que el etnodesarrollo se fundamenta en la ampliación de la cultura propia, resulta indispensable que existen cuadros indígenas capacitados para conducir este proceso, que identifiquen los recursos culturales propios que el grupo debe poner en juego para definir sus opciones de desarrollo. En otras palabras, que valoren y reconozcan en los contenidos culturales propios una palanca para alcanzar el desarrollo, y no aspectos obstaculizadores o resistencias que es necesario superar.

Así también, esta formación les permitirá actuar como filtros de contenidos o elementos desestructurantes o aculturadores de la sociedad nacional con que se vincula el grupo indígena, que eventualmente se asocien o estén implícitos en determinados programas de modernización económica y productiva, promovidos por agencias públicas y privadas de desarrollo.

---

<sup>24</sup> Bonfil Batalla, op. cit., página 140.

No está la idea aquí de que tales dispositivos de desarrollo deban ser rechazados o negados por el grupo en tanto afectarían sus preceptos culturales, sino que lo central es que existan y se utilicen herramientas conceptuales y aplicadas por los cuadros indígenas especializados para controlar y ‘gobernar’ tales dispositivos, de manera que se pongan al servicio de los propósitos sociales del grupo y no al revés.

Para este intercambio, su actuación se dará en nuevos espacios de negociación institucional con las instituciones públicas y privadas interesadas en el desarrollo de los pueblos indígenas, fijando los marcos para esta colaboración, sus resultados esperados y los ámbitos propios y exclusivos de autogestión indígena.<sup>25</sup>

### **1.6. Condiciones culturales y simbólicas para el etnodesarrollo**

Como se indicó, la propuesta del etnodesarrollo descansa en una concepción dinámica y no descriptiva de la totalidad cultural del grupo indígena. Es decir, la cultura no es un inventario cerrado de rasgos o elementos culturales fijados por la tradición y la historia, que revelan la concepción de mundo del grupo y suministra los ejes sobre los cuales se producen y reproducen sus identidades étnico-culturales. En este esquema el “inventario cultural” queda expuesto a transformaciones radicales y desintegradoras producto de la interrelación con otras sociedades y otros corpus culturales y simbólicos, afectando con ello su continuidad y su capacidad para ser fuente de procesos identitarios.

Para el etnodesarrollo, en cambio, el énfasis está en reconocer los procesos de cambio que experimentan todas las sociedades humanas, como producto de su

---

<sup>25</sup> “(...) es perfectamente posible la compatibilidad entre las instituciones propias ya establecidas y la generación paulatina, hecha por el grupo social, de espacios institucionales nuevos para el desempeño del nuevo tipo de cuadros que se requieren para los diversos campos de la autogestión.” (Bonfil Batalla, op. cit.)

adaptación a un entorno natural y social que también es cambiante, y en el 'control' que el grupo humano tiene sobre los dispositivos culturales para definir el sentido de ese cambio y de sus consecuencias sobre los planos sociales, culturales e identitarios.

En este sentido, el etnodesarrollo introduce una dimensión política a los procesos de cambio cultural y social que ocurren en un grupo humano. En la medida en que el propio grupo establece, o es capaz de establecer, el horizonte de futuro a que aspira como colectivo, y para esa definición y su materialización controla y utiliza diversos recursos culturales, se garantizará su continuidad como sociedad diferenciada, con una historia propia y con una "forma de ser en el mundo" que le identifica y diferencia frente a otros colectivos, y que proporciona las bases para la autoidentificación de sus miembros.<sup>26</sup>

Por ejemplo, para la definición del desarrollo el colectivo formula un "propósito social", que encarna su proyecto histórico en base a los valores e ideales que son propios de su cultura y que está dirigido a satisfacer las necesidades, a resolver los problemas y a cumplir con las aspiraciones y expectativas de sus miembros.

Para la materialización de su propósito social el grupo echa mano a recursos culturales que les son propios (formas propias de organización, saberes y tecnologías ancestrales, mecanismos de distribución del trabajo y de reparto de excedentes, lógicas culturales de relación con el medio natural, entre otras), y a recursos culturales que son externos, pero sobre los cuales tiene el control selectivo y cultural para determinar su uso, manejo y permanencia al interior del grupo (por ejemplo, nuevas modalidades organizativas; tecnologías e instrumental "occidental" para la explotación de recursos naturales; competencias y habilidades 'nuevas' para la gestión y administración de sus emprendimientos; acceso a

---

<sup>26</sup> Identidad étnica se define como: "la pertenencia de cada miembro o persona indígena a un pueblo originario específico"; la cual "se determina por la autoadscripción y la adscripción por otros de la pertenencia filial a un grupo determinado: o sea autoreconocerse y ser reconocido por otros como tales, y en la consciencia de un origen y un destino común por parte de los portadores de esta identidad". (Durstón et al, op. cit., página 8.)

mecanismos de información para la toma de decisiones económicas y productivas).

Desde esta perspectiva, la noción de desarrollo con identidad que subyace en los planteamientos del etnodesarrollo no es la de una serie de iniciativas externas, definidas por planificadores y técnicos ajenos al grupo, los cuales ofrecen a la comunidad indígena una propuesta de trabajo respetuosa de sus prácticas y tradiciones culturales, que no afectará su identidad cultural, dado que esta descansaría en una serie de principios y elementos culturales permanentes, que el programa o proyecto de desarrollo buscaría potenciar o al menos no perjudicar.

Por el contrario, para el etnodesarrollo la posibilidad real de que exista desarrollo con identidad, y que los programas de desarrollo no contengan directa o indirectamente elementos aculturadores, es que (1) la definición misma de la estrategia de desarrollo sea realizada por el grupo social; (2) que exista un control cultural por parte del grupo de los diversos recursos que se pondrán en juego para alcanzar ese propósito social; y (3) que tales recursos incorporen contenidos culturales, simbólicos y materiales que son parte del grupo, en su proceso de construcción histórica como sociedad diferenciada. En la medida en que estas tres requisitos se concreten podrá hablarse de que tal o cual programa de desarrollo se enmarca en la propuesta del etnodesarrollo, o que está inspirado en el “desarrollo con identidad”.

En este contexto, una de las dimensiones centrales en la constitución de una sociedad diferenciada, con sus propias lógicas y particularidades culturales, es la existencia de un lenguaje, que construye y expresa la “forma de ver y ser en el mundo” de dicho colectivo. Por tanto, en el discurso fundacional del etnodesarrollo existe una apelación directa a revitalizar y fortalecer el lenguaje del grupo, como el medio y el mensaje a través del cual vehicular las definiciones de su propósito social, como instrumento para discutir, reflexionar y alcanzar consensos sobre estas definiciones, al interior de sus formas de organización, y como uno de los

dispositivo más poderosos para realizar el control cultural de aquellos recursos propios y ajenos que se movilizarán para alcanzar el desarrollo.

La valoración de las lenguas maternas indígenas y el reconocimiento de la libertad lingüística de los pueblos deben darse en distintos niveles, para que efectivamente puedan actuar como la 'bisagra' de los procesos de definición política y social requeridos por el etnodesarrollo. Según Bonfil Batalla, este reconocimiento es necesario:

*“(...) en el orden jurídico, la necesidad de reconocer oficialmente y darles pleno valor legal a todas las lenguas de los pueblos indios; en el orden político, la obligación de abrir espacios para el ejercicio de esas lenguas en un plano de igualdad esencial frente al idioma mayoritario o dominante; en el orden de organización, las modificaciones correspondientes en los sistemas escolares, en el manejo de los medios de comunicación y en todos los ámbitos institucionales en los que el empleo de las lenguas indígenas resulte necesario”.*<sup>27</sup>

### **1.7. Las condiciones económicas y productivas del etnodesarrollo**

En estricto rigor, y de acuerdo a lo expuesto, una eventual propuesta de desarrollo indígena basada en la modernización de sus prácticas económicas y productivas - por ejemplo, su integración al mercado mediante la comercialización de su producción, la cual deja de tener como finalidad el autoconsumo y la subsistencia, sino que la generación de ingresos a través de su venta-, no puede o no debiera ser rechazada a priori aludiendo razones de disolución cultural, que supuestamente acarrearía esta integración al mercado.

En efecto, si es que el propio grupo, utilizando el conjunto de recursos culturales propios y externos que están a su alcance, ha definido de manera autónoma y mediante sus instancias de debate y discusión, que la mejor forma realizar su propósito social, esto es su proyecto histórico de desarrollo, es a través de una

---

<sup>27</sup> Bonfil Batalla, op. cit., página 142.

integración plena y eficiente de su producción y/o de sus bienes y servicios a los circuitos mercantiles, y que en la implementación de este objetivo mantiene el “control” y la decisión sobre lo producido, de cómo, cuándo y dónde insertarlo comercialmente, de cómo distribuir las ganancias y en qué reinvertirlas, de la participación de los miembros del grupo en los distintos requerimientos de fuerza de trabajo y en las necesidades nuevas de capacitación y formación técnica, es decir, en la medida en que es una modalidad autogestionada de desarrollo basada en el mercado, bien podría decirse de ella que, al menos teóricamente, es una estrategia que se enmarca en la lógica del etnodesarrollo.

No obstante, dado el contexto histórico e ideológico de formulación original del etnodesarrollo, no hay una referencia explícita a esta posibilidad en los documentos fundacionales de esta corriente. La excepción la constituye el trabajo de Adolfo Colombres<sup>28</sup>, en que sí existen referencias a un desarrollo económico del grupo indígena basada en su participación en el mercado, aunque, cómo se verá, se trata de una táctica coyuntural, a la espera de transformaciones políticas y socioeconómicas radicales de las sociedades contemporáneas, indígenas y no indígenas.

En esta visión, la posibilidad del desarrollo indígena a través del mercado es una alternativa pero sólo a condición de que se cumplan una serie de requisitos y exigencias, para que este sistema y sus complejos efectos asociados no traigan consigo factores de aculturación y de mayor empobrecimiento de los grupos indígenas y, por consiguiente, de disolución de su sustrato cultural y de sus fuentes de identificación.

En primer lugar, como se estableció, es indispensable que este desarrollo económico sea autogestionado: el grupo indígena define las modalidades y finalidades del desarrollo basado en el mercado, y no son esquemas o decisiones

---

<sup>28</sup> Colombres, Adolfo, op. cit., página 326.

externas, de programas y proyectos de agencias públicas o privadas, las que priman en la decisión.

Segundo, en el caso de las comunidades rurales, el desarrollo de organizaciones económicas para la inserción mercantil de la producción debe sustentarse en lógicas distintas según sea el caso: de mercado, en la relación con los agentes externos (compradores finales, intermediarios, proveedores de insumos, socios comerciales, etc.); y comunitaria al interior del grupo, manteniendo “la vigencia de los principios de reciprocidad y redistribución de los excedentes (...) para inversiones en infraestructura y gastos en obras de interés común, entre los que deben entrar los rubros de organización y capacitación de cuadros.”<sup>29</sup>

De lo que se trata, entonces, es de generar un desarrollo y un poder económico indígena a través del mercado, pero cuyos fines son distintos a los de la rentabilidad y acumulación, propios de un sistema de esta naturaleza. El grupo indígena, en forma planificada y de manera autogestionada, es decir, con el ‘control cultural’ de los emprendimientos, puede y debe cautelar que no exista hacia ellos un “enfoque capitalista del desarrollo”<sup>30</sup>, que busca maximizar las ganancias y la rentabilidad de la inversión, a costa de la sobreexplotación de los recursos naturales y la introducción de tecnologías y procedimientos de gestión que mejoran rendimientos y producción pero que terminan expulsando mano de obra indígena fuera de la propia comunidad.

Para ello, el etnodesarrollo señala la necesidad de planificar y ‘gobernar’ el desarrollo económico de la comunidad en dos dimensiones, complementarias pero diferentes:

---

<sup>29</sup> Colombres, Adolfo, op. cit.

<sup>30</sup> Modo de producción capitalista o, en una formulación más actual, fuerzas del mercado, que de no estar bajo control indígena, afectarán irremediablemente su cultura, al introducir tendencias aculturativas en la evolución de la sociedad indígena. Colombres, Adolfo. Op. cit., página 322.

- una dimensión política, que establece el marco ideológico y de expectativas indígenas en torno a una inserción exitosa en el mercado, y de control cultural y comunitario de los efectos aparejados que traen los ingresos económicos y la acumulación, “vigilando las relaciones de producción para impedir el surgimiento de (nuevas) formas de explotación”.

- una dimensión económica, que administra racionalmente las decisiones productivas y de orientación al mercado, que define los usos tecnológicos y de la fuerza de trabajo; aspectos que no están supeditados sólo a la lógica mercantil sino que deben responder a los objetivos trazados por la conducción política comunitaria del desarrollo.<sup>31</sup>

En la dimensión económica, por ejemplo, la introducción de nuevas tecnologías de producción o de administración y gestión innovadora de las tierras de uso agrícolas es favorablemente recibida por el grupo y no existen obstáculos a su adquisición, siempre y cuando exista una transferencia gradual y ordenada de los saberes y competencias a los gestores indígenas, designados por el colectivo, y estos tengan la posibilidad de aprovechar al máximo las potencialidades de estas nuevas modalidades, ya sea a través de educación formal y de capacitación especializada, por ejemplo, que incluya giras tecnológicas o pasantías para visualizar en terreno sus campos posibles de aplicación.

En cambio, la organización política para el desarrollo establecerá los límites de las nuevas técnicas y sus efectos sobre el modo de producción comunitario; verificará que no exista, o que se reduzca al mínimo la diferenciación social interna producto de la mayor o menor cercanía de quienes son responsables de su manejo; que la racionalidad mercantil de las decisiones no se imponga sobre la racionalidad comunitaria, en materia de (sobre) utilización de los recursos naturales o de

---

<sup>31</sup> Entonces, y si el grupo así lo define, “las utilidades no se repartirán individualmente, sino colectivamente, en forma de servicios para beneficio de la comunidad, principalmente para fortalecer la educación, la lucha y la solidaridad”. Colombes, Adolfo. Op. cit., página 326.

disminuir la fuerza de trabajo de la comunidad y con ello fomentar la expulsión de mano de obra y la migración a centros urbanos.

La dimensión y planificación económica del desarrollo indígena basado en el mercado, define también las modalidades de propiedad de la tierra que mejor garantizan los ejes definidos por la estructura política, con una clara orientación a la tenencia colectiva por sobre la individual, dado que existen una serie de ventajas asociadas a la primera: sintoniza con las modalidades tradicionales de ocupación indígena; la asociatividad económica comunitaria permite una explotación a escala que abarata los costos, eleva la productividad de la tierra, facilita el acceso a créditos y programas de innovación tecnológica que justifica la adquisición de nuevas maquinarias; por otro lado, no deja al grupo familiar dependiendo sólo de sí mismo para su reproducción y, dado que no necesita deslindes de goces individuales, no da espacio a conflictos por su fijación o por desigualdades y tensiones especulativas que surjan entre propietarios de porciones de tierras asignadas con similar superficie pero con distintos grados de productividad o calidad.

Además, la dimensión y organización económica del grupo indígena para el desarrollo, no sólo es pensada a nivel de la comunidad y de la tierra en que se instala físicamente, ella comprende las modalidades indígenas de reparto de las utilidades económicas y su reinversión en las actividades productivas; los distintos emprendimientos y asociatividades indígenas que surjan aparejados a su inserción de mercado y los circuitos o etapas que conectan la producción comunitaria con las instancias, materiales y virtuales, de transacción económica.<sup>32</sup>

Entonces, esta vertiente del etnodesarrollo pone énfasis y sostiene la creencia en la planificación de las condiciones para un desarrollo indígena con ciertas orientaciones de tipo capitalista -así expresado en su formulación original-, que

---

<sup>32</sup> “La organización económica del grupo étnico, se dará través de una multiplicidad de empresas, que pueden asumir las formas de cooperativas de producción y consumo, tiendas comunales, compañías de comercialización y transporte, ejidos colectivos, etc.” Colombes, Adolfo. Op. cit., página 328.

aprovecha al máximo las potencialidades y resultados que esta modalidad de desarrollo puede ofrecer al grupo, pero que también busca reducir al mínimo los efectos negativos asociados a ella, tanto a nivel general de explotación de los grupos proletarios, como a nivel de los grupos indígenas, donde no solo hay empobrecimiento y explotación<sup>33</sup>, sino también el riesgo de una eventual disolución de su patrimonio cultural.

Ahora bien, esta alternativa de “desarrollo comunitario de mercado”, a falta de una mejor expresión, sólo es una salida táctica y coyuntural a la espera de la irrupción de las fuerzas y movimientos sociales y políticos que abolirán “el sistema de dominación capitalista”, para dar paso a un orden socialista planetario, que se ajusta mucho mejor a las lógicas comunitaristas indígenas y a sus modos de habitar en el mundo. Es en este orden socialista o comunitario donde podrá realizarse a cabalidad el desarrollo evolutivo de los grupos indígenas, para concretar sus proyectos históricos y diferenciados como sociedad y como cultura.

### **1.8. Primeras relecturas críticas del etnodesarrollo: adecuación de sus premisas a los nuevos contextos nacionales democráticos en América Latina.**

Como se señaló, el etnodesarrollo es una formulación producto de una época histórica con sus propios paradigmas ideológicos y políticos, que influyen de manera decisiva en su programa y en sus objetivos, y en la manera en que estos deben ser alcanzados.

Desde esta perspectiva, se hace necesario una primera revisión de sus premisas a la luz de los nuevos escenarios sociopolíticos y económicos que se instalan en Latinoamérica, y particularmente en Chile, a partir de la década de los 90', en la cual los procesos de redemocratización, por una parte, y de modernización de las

---

<sup>33</sup> “No se puede decir entonces que este desarrollo sea capitalista, por más que deba operar dentro de las condiciones fijadas por dicho sistema, ya que su naturaleza es eminentemente social y comunitaria, y no se orienta hacia la rentabilidad y la acumulación, sino hacia la supresión gradual de toda forma de explotación”. Colombres, Adolfo. Op. cit., página 327.

esferas públicas y privadas, por la otra, generan un cuadro sensiblemente diferente respecto de las condiciones y posibilidades para la puesta en marcha de procesos de etnodesarrollo indígena.

En el contexto internacional, un nuevo antecedente es la discusión, en foros y comisiones de organismos multinacionales, como la Organización de Naciones Unidas, ONU, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de los derechos individuales y colectivos de los pueblos originarios y de cómo legitimar y validar tales derechos en Declaraciones y Convenios de carácter internacional. En este proceso, es el Convenio 169 de la OIT el que al inicio de los 90' había alcanzado una mayor consolidación, al ser aprobado en junio de 1989 en el marco de la Conferencia Internacional de Trabajo, para posteriormente comenzar a ser gradualmente ratificado por los distintos países asociados.

Este instrumento internacional contiene disposiciones específicas para que los gobiernos nacionales “promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones.”<sup>34</sup>

Dicho convenio significará un sólido espaldarazo a los planteamientos indígenas e inaugurará todo un nuevo espacio de internacionalización de sus demandas frente a sus respectivos estados nacionales.

Así también, al inicio de esta década y tras el derrumbe de los socialismos reales como alternativa a la hegemonía de las naciones desarrolladas de Occidente, se perfilan fenómenos de globalización económica y de mundialización de la cultura, basados en una revolución tecnológica de la información sin precedentes, que traerán consigo un profundo cuestionamiento a las fronteras reales y virtuales de

---

<sup>34</sup> Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, artículo 2, letra b.

los estados nacionales, y a su capacidad de ser fuente homogénea de procesos identitarios sociales y culturales.

Ambos planos, el nacional y el internacional, serán testigos del surgimiento de nuevos referentes indígenas con una mayor propositividad y protagonismo en la interlocución con los estamentos de sus sociedades nacionales, para establecer alianzas tácticas y estratégicas conducente a la generación de institucionalidades preocupadas de su desarrollo y de mejorar sus condiciones de vida; y de otras más avanzadas, tendientes a su reconocimiento político y de ejercicio de derechos como pueblos originarios.

A continuación se realiza, entonces, un análisis con mayor detalle estos procesos y sus interconexiones y de cuáles son los aspectos conceptuales y aplicados de las premisas fundacionales del etnodesarrollo que mantienen vigencia para orientar la puesta en marcha de iniciativas de desarrollo con pertinencia cultural para los grupos de población indígena. Análisis que incluye también una relectura específica para el caso chileno y su particular contexto económico, sociopolítico e institucional.

### **1.9. Un nuevo orden político en América Latina y en Chile.**

Tras el fin de las dictaduras militares y gobiernos autoritarios instalados en el poder en la mayor parte de América Latina durante las décadas de los 70' y 80', y del ocaso de las doctrinas de seguridad nacional que les daban sustento, una nueva era democrática se cierne sobre la Región, con el firme propósito de alcanzar la reconciliación nacional y de reconstituir las bases democráticas para la convivencia y la tolerancia entre los distintos sectores sociales, poniendo énfasis en la reconstitución de los sistemas políticos partidistas, el respeto a los derechos humanos y, también, aunque en una segunda línea, en la participación de la ciudadanía.

En el caso chileno, este proceso contemplará alianzas entre las fuerzas políticas y sociales democráticas con movimientos indígenas de revitalización cultural y participación social. Los sectores democráticos nacionales verán a estos movimientos y sus dirigentes como aliados relevantes en las luchas políticas y electorales contra el autoritarismo. Por su parte, para las organizaciones indígenas estas concertaciones, en caso de ser exitosas, serán una oportunidad para conseguir apoyos en la recomposición de sus deterioradas bases económicas, sociales y culturales.

En efecto, las políticas neoliberales y de ajuste económico de los años 80' no sólo se tradujeron en un empobrecimiento general de vastos grupos de población indígena urbana y rural, sino que además, la nula consideración estatal de sus identidades culturales como pueblos diferenciados, basada en una firme convicción de la homogeneidad de la sociedad nacional chilena, dejaba espacios mínimos para la expresión de esta diversidad cultural y social. Por el contrario, su ocultamiento o 'invisibilidad' eran una positiva señal para los agentes estatales de que el proceso modernizador avanzaba por buen rumbo.

Ante tal estado de cosas, a fines de la década de los 80' el movimiento indígena del país liderado por sectores dirigenciales, políticos y de intelectuales, principalmente mapuches, y también aymaras y rapa nui, se reunirá formalmente con el representante<sup>35</sup> de los grupos democráticos y opositores al régimen militar en lo que fue conocido como el Acuerdo de Nueva Imperial.<sup>36</sup> Allí se expresaron las intenciones de ambos sectores, indígenas y no indígenas, en orden a concordar objetivos de recuperación de la democracia y de poner en marcha, en la institucionalidad a (re) construir, dispositivos para el reconocimiento cultural de los pueblos indígenas de Chile y de mecanismos de apoyo a sus procesos de desarrollo económico, social y productivo.

---

<sup>35</sup> Patricio Aylwin Azócar, principal dirigente de la multipartidaria Concertación de Partidos por la Democracia.

<sup>36</sup> Nueva Imperial es una ciudad intermedia de la Región de la Araucanía, Chile; es parte del territorio histórico de ocupación del pueblo mapuche y en la actualidad es la comuna con mayor concentración de población indígena del país, 28% de la población comunal total (Censo 2002).

Consumado el triunfo electoral del abanderado de las fuerzas democráticas, posteriormente se generará la estatal Comisión Especial de Pueblos Indígenas, CEPI por sus siglas, encargada de redactar el proyecto para la promulgación de una nueva Ley Indígena, que incluirá entre sus principales articulados la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, y el reconocimiento de la existencia de grupos étnicos en el país, ante las cuales el Estado “valora (...) su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores”.<sup>37</sup>

Si bien la redacción final de la Ley Indígena por el Parlamento chileno, que incluyó las indicaciones y modificaciones de los representantes de la derecha política y económica, fue distinta al texto presentado originalmente por el Ejecutivo, mucho más cercano a las expectativas y aspiraciones de las dirigencias indígenas, esta nueva legislación constituyó un enorme avance en cuanto a fundar nuevas bases para la relación de los Pueblos Indígenas con el Estado chileno.

Esta apretada síntesis del proceso político acaecido en el país, tiene por propósito configurar los nuevos escenarios, ampliables también a otras naciones latinoamericanas, en que se dará la vinculación entre los Pueblos Indígenas y sus respectivos Estados Nacionales, y la adecuación del etnodesarrollo para ser el hilo conductor de estas nuevas realidades para el desarrollo indígena.

#### **1.10. Requerimientos de autodeterminación política y autonomía territorial del etnodesarrollo y el nuevo orden democrático**

A partir del escenario descrito, la insistencia teórica del etnodesarrollo en el reconocimiento de los Pueblos Indígenas como unidades políticas, jurídica y administrativas diferenciadas sobre un territorio que les es propio, aparece más como una expresión de deseos en un horizonte utópico, antes que una condición indispensable para generar procesos de desarrollo indígena respetuosos de sus identidades culturales.

---

<sup>37</sup> Ley Indígena 19.253, Artículo Primero.

En efecto, los planteamientos de autodeterminación política con un correlato de autonomía territorial como condición base para el etnodesarrollo, parecen adecuarse mejor a un contexto confrontacional con los gobiernos militares y autoritarios de los años 80', cercenadores de las libertades políticas y de derechos humanos no sólo indígenas sino que del conjunto de la población, pero no a un escenario de reinstalación de gobiernos democráticos, favorables a engendrar un contexto valórico de respeto a las diferencias y de promoción de los derechos indígenas.

El cuadro generado por las dictaduras militares respecto de los Pueblos Indígenas, de negación y represión de sus especificidades como colectivos sociales, hacía indispensable fundar el etnodesarrollo en la supresión de esta realidad netamente adversa, mediante el ejercicio de los derechos de autodeterminación política y autonomía territorial de los pueblos originarios, considerados claves en el 'control cultural' del desarrollo indígena.

No obstante, en una situación nacional de retorno a la democracia, que por definición implica la necesidad de negociar los distintos intereses existentes al interior de una sociedad, plantear la autodeterminación política y la autonomía territorial como condición *sine quanon* del etnodesarrollo, habría resultado poco realista en su momento por parte del movimiento indígena. Más aún si se considera que en el caso de Chile los territorios en que habita población indígena, incluyendo aquellos en que existe alta concentración de ella, son habitados también por otros segmentos: centros urbanos y zonas rurales no indígenas, campesinos, agricultores, empresas y representantes de los servicios públicos y del gobierno local, etc., lo que vuelve aún más complejo la exigencia de poner en marcha procesos de autonomía territorial indígena como factor crítico de éxito para sus iniciativas de desarrollo.

Este estado de cosas fue captado por las organizaciones y actores sociales indígenas propositivas y cercanas al proyecto nacional y democratizador por la vía institucional, que asumieron la necesidad de postergar o aplazar la legítima dimensión política, de ejercicio de derechos colectivos indígenas, a favor de la generación de una nueva institucionalidad al servicio de los pueblos originarios que pudiera materializar líneas de apoyo consistentes a la base material y social de su cultura.

Efectivamente la Ley Indígena (19.253) finalmente promulgada en Chile no contendrá disposiciones explícitas al reconocimiento de la autodeterminación política de los pueblos originarios; en vez de ello propondrá la constitución de un Consejo Nacional de la institución recientemente creada, la CONADI, integrada por representantes de los pueblos originarios reconocidos por dicha Ley y por funcionarios públicos de alto rango designados por el Presidente de la República, cuya misión será la de un consejo asesor de esta Corporación en la formulación de planes y programas pertinentes para el desarrollo indígena.

El ejercicio de la autonomía territorial tampoco tendrá una expresión concreta y visible en este nuevo cuerpo legal, por lo menos a nivel de lo planteado por el movimiento indígena en el texto original enviado al Parlamento respecto de las Áreas de Desarrollo Indígena (ADIS)<sup>38</sup>. En su expresión final en la Ley 19.253, estas ADIS serán sólo un pálido reflejo de la propuesta indígena de territorialidad y autonomía, con muchas limitaciones y con un enfoque centrado principalmente en la coordinación de los servicios públicos que intervienen en dicho territorio, antes que en el reconocimiento de auténticas estructuras de autogestión indígena.

---

<sup>38</sup>En su formulación original, el concepto de Área de Desarrollo abarcaba el “espacio social, demográfico, ecológico, cultural fundamental para la existencia y desarrollo de los pueblos indígenas (...) siendo parte del territorio las aguas, el aire, las riberas de mar, el suelo, el subsuelo, la flora y la fauna”; y establecía los “derechos de las comunidades indígenas que (lo) habitan (...) a participar materialmente en la toma de decisiones respecto a planes (...) y a oponerse a ellos, y el derecho a beneficiarse materialmente de las actividades de explotación de los recursos naturales.” (Toledo Llancaqueo, Víctor, 1991. Citado en Durston, John et al, 1995).

Lo que se quiere resaltar aquí es que el movimiento indígena en Chile, las organizaciones que lo conformaban, frente a este orden de cosas tuvieron básicamente dos opciones:

- o rechazaban de plano la naciente legislación indígena por sus insuficiencias manifiestas en materia de reconocimiento político y de derecho a la autonomía territorial de los pueblos originarios, deslegitimando sus contenidos al ser incapaces de fundar sobre ellos un auténtico proceso de desarrollo indígena con identidad, y desahuciando con ello el pacto político y social con la nueva administración democrática;
- o, se embarcaban en la materialización de la Ley Indígena y de sus disposiciones asociadas, la CONADI y sus Fondos de Tierras y Aguas y de Desarrollo Indígena, orientadas a reconstituir las deterioradas condiciones materiales de vida de los grupos de población indígena, principalmente rural, y daban pie a una forma de relación nueva y diferente entre el Estado chileno y los pueblos originarios; que si bien nunca ha sido óptima durante toda la historia republicana del país, estaba aún más deteriorada durante el Gobierno Militar, que no reconocía la diversidad cultural del país, y estaba muy lejos de reconocer algún derecho particular a los pueblos indígenas y sus organizaciones.

Será esta última opción la adoptada finalmente por el movimiento indígena; parte de su dirigencia se integrará como funcionarios públicos de la nueva institucionalidad, la CONADI, y algunos de sus principales líderes serán parte de su Consejo Nacional, garantizando con ello que, al menos en teoría, no se convertiría a esta entidad en un organismo puramente tecnocrático y encargado sólo de canalizar recursos materiales a las comunidades y grupos de población indígena.

El movimiento indígena decidió aceptar la nueva Ley y su institucionalidad como primer eslabón de una serie de dispositivos más amplios de reconocimiento de sus derechos políticos y culturales, como el reconocimiento constitucional de la multiculturalidad del Estado chileno o la ratificación por parte de Chile del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, OIT, que concede a las agrupaciones indígenas el carácter de pueblos, y con ello el derecho “a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”<sup>39</sup>. Sin embargo, estos compromisos contraídos con los pueblos indígenas permanecen aún pendientes.<sup>40</sup>

No obstante, lo que interesa destacar aquí es el carácter flexible y negociador del movimiento indígena para enfrentar el tema de la autodeterminación política y la autonomía territorial; si bien no niegan la centralidad de estos derechos como parte de su constitución como sociedades diferenciadas al interior de un estado nacional, en su momento estuvieron dispuestos a aplazarlos en función de la generación de mecanismos y dispositivos institucionales que garantizarán la certidumbre jurídica de las tierras indígenas y su necesaria ampliación, la puesta en marcha de programas y proyectos de desarrollo para la recuperación de sus sistemas productivos y un mejoramiento de sus deprimidas condiciones materiales de vida, y también de políticas de valorización y difusión de sus sistemas culturales, como el marco de referencia sobre el cual cimentar procesos formativos y de fortalecimiento organizacional.

Si en la disyuntiva de sumarse o no al nuevo aunque incompleto marco legislativo de la Ley 19.253, el movimiento indígena en Chile hubiese optado por un frontal rechazo a los espacios que se abrían con el advenimiento democrático, dadas sus

---

<sup>39</sup> Convenio 169 de la OIT. Preámbulo.

<sup>40</sup> “(...) los avances (en la situación indígena del país) han sido modestos. Por un lado se han dado pasos sustantivos, ya que existe una ley y una institucionalidad que en décadas pasadas habría sido impensable, pero, por otro lado, aún no se materializan compromisos políticos importantes como es el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la aprobación del Acuerdo N° 169 de la OIT”. Rodrigo Valenzuela: “Políticas Públicas y Pueblos Indígenas en Chile.” Santiago de Chile, Julio 2002, página 8

limitaciones en materia de promover el ejercicio de derechos políticos y colectivos indígenas, posiblemente no sólo se habría perdido la oportunidad de movilizar recursos estatales para mejorar la situación de grupos de población indígena, sino que también habría significado una ruptura con los aliados políticos y sociales en el poder, y con ello la posibilidad de recomponer las maltrechas relaciones con el estado nacional, para que éste, basado en los principios democráticos, permitiera y reconociera el derecho a la identidad y a la cultura propia como un derecho humano básico.

Ahora bien, en la actualidad, y a diez años de la promulgación de la Ley Indígena en Chile, aún persisten los desafíos de instalar en el nivel estatal dispositivos para el ejercicio de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas y el ejercicio de estos derechos en un contexto de autonomía territorial, sin embargo estos objetivos también han sido reprocesados en el discurso indigenista y requieren de nuevas propuestas innovadoras y propositivas para su efectiva materialización.

De esta manera, una primera constatación a establecer es que el etnodesarrollo, para su efectiva y sostenida implementación como esquema conceptual y aplicado del desarrollo indígena, también requiere de realismo y sensatez por parte de sus promotores para captar el grado de maduración existente en el contexto del estado-nación para acoger o no determinados planteamientos, para avanzar en algunas áreas por sobre otras, a la espera de que existan las condiciones históricas, políticas y también socioculturales para conseguir metas superiores o de mayor alcance.

## **Capítulo 2:**

### **Etnodesarrollo y ejes contemporáneos del “desarrollo con identidad” en los programas y proyectos de la política pública indígena chilena**

Este segundo capítulo está dedicado a delinear los ejes del etnodesarrollo susceptibles de aportar a la constitución de un marco contemporáneo, conceptual y aplicado, para la formulación e implementación de programas y proyectos de la institucionalidad pública enmarcados en los lineamientos del desarrollo indígena con identidad.

Para ello, el análisis se centra en los enfoques, prioridades y apuestas institucionales de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, en tanto expresión de la política indígena estatal, contenida en la Ley Indígena (Ley 19.253) y promulgada en octubre de 1993.<sup>41</sup>

Así también, a nivel de los programas y proyectos que concretan las orientaciones de la política pública indígena, el énfasis de la investigación es puesto en los objetivos, resultados y metodologías de intervención del Fondo de Desarrollo Indígena (FDI) de la propia CONADI, encargado por la Ley 19.253 de “financiar programas especiales dirigidos al desarrollo de las personas y comunidades indígenas.”<sup>42</sup>

#### **2.1. El contexto institucional de CONADI para la implementación de programas y proyectos enmarcados en la propuesta del desarrollo con identidad.**

---

<sup>41</sup> Los artículos 38 a 53 de la Ley Indígena, establecen la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), precisando su naturaleza, objetivos, organización y diseño institucional.

<sup>42</sup> Artículo 23, párrafo primero de la Ley Indígena.

Desde sus inicios como agencia pública especializada se ha venido solicitando a CONADI definir una posición institucional respecto de las especificidades del desarrollo para los pueblos indígenas, y de cómo estas especificidades pueden y deben ser asumidas desde las políticas públicas.

Lo anterior, se funda en la existencia de las siguientes nociones:

- Por una parte, existe la idea de que el desarrollo, en el caso del mundo indígena, es algo más que un proceso puramente económico y productivo, sino que involucra también aspectos intangibles, como las dimensiones simbólicas de la cultura y de instancias para el ejercicio de sus derechos como pueblo.
- Por la otra, la noción de que las políticas públicas, y específicamente los programas y proyectos de desarrollo indígena de las agencias estatales, debieran contribuir también a fortalecer, a través de sus intervenciones, estas dimensiones inmateriales del desarrollo, particularmente aquellas que tiendan al reforzamiento y continuidad de sus identidades culturales y sociales como pueblos diferenciados al interior de la sociedad nacional chilena. Es lo que se ha entendido a la fecha como la propuesta de “desarrollo indígena con identidad” o de “política indígena con pertinencia cultural”.

Esta demanda a CONADI por una toma de posición institucional respecto de la relación entre cultura y desarrollo, ha sido planteada por diversos actores: desde los representantes indígenas ante el Consejo Nacional<sup>43</sup> de CONADI, que han solicitado formalmente a su Dirección Ejecutiva una definición respecto de las características del desarrollo indígena que debiera promover la Corporación; hasta la propia Dirección de Presupuesto (DIPRES), del Ministerio de Hacienda, que ha

---

<sup>43</sup> La ley Indígena establece la creación de una dirección superior de la Corporación: el Consejo Nacional de la CONADI, presidido por su Director Nacional e integrado por altos funcionarios gubernamentales (subsecretarios o sus representantes) de los Ministerios de Planificación y Cooperación; Secretaría General de Gobierno, de Agricultura, de Educación y de Bienes Nacionales; tres consejeros designados por el Presidente de la República; y 8 representantes indígenas (cuatro mapuches, un aymara, un atacameño, un rapa nui, y uno urbano) designados a propuesta de las comunidades y asociaciones indígenas (mediante un mecanismo de consulta nacional, con la forma de un proceso electoral).

recomendado a CONADI, la formulación e implementación de indicadores que permitan establecer el “logro cultural” de sus programas y proyectos de desarrollo.<sup>44</sup>

Frente a este escenario, CONADI reconoce la necesidad de realizar un abordaje institucional al desafío así planteado<sup>45</sup>, aunque dada la complejidad del tema, se plantean institucionalmente desde ya algunas consideraciones a ser tenidas en cuenta en este proceso:

- En primer lugar, la definición que se alcance debe ser abierta y no definitiva, pues debe ser discutida y legitimada con las propias comunidades y organizaciones indígenas y sus representantes.
- En este sentido, debe incluirse la especificidad de cada Pueblo Indígena respecto de los lineamientos o ejes que deben considerarse en una propuesta del “desarrollo indígena con identidad o culturalmente pertinente”.
- Tercero, CONADI es una agencia pública y su definición institucional del desarrollo indígena no puede ser radicalmente distinta de los ejes de desarrollo del país señalados por el Estado nacional. En otras palabras, existe un marco nacional para el desarrollo, al cual debiera hacer referencia la propuesta institucional.
- Cuarto, en esta formulación es necesario considerar los cambios en el contexto nacional e internacional ocurridos a contar de la puesta en marcha de La Ley Indígena. Esta última década ha sido testigo de procesos como la profundización de la globalización económica y de la mundialización de la cultura, basados en revoluciones informáticas, cuya consecuencias transformadoras debieran ser consideradas en una propuesta contemporánea de desarrollo indígena con identidad. Así también la realidad de los pueblos

---

<sup>44</sup> Informe Final de Evaluación del Fondo de Desarrollo Indígena, CONADI (1999), en el marco de la evaluación de programas gubernamentales de la DIPRES. La CONADI respondió satisfactoriamente a esta recomendación mediante la construcción y aplicación de indicadores de evaluación de impacto cultural de sus programas y proyectos, sin embargo persiste la necesidad de una definición institucional contemporánea del desarrollo indígena con identidad.

<sup>45</sup> Documento “Sistematización Taller Planificación Estratégica CONADI y reformulación programas del Fondo de Tierras y Aguas Indígena” (versión preliminar). Dirección Nacional, CONADI. Agosto 2003. página 3.

indígenas en el país ha cambiado, como parte de su proceso permanente de evolución socioeconómica y demográfica, pero también producto de las políticas indígenas de los gobiernos democráticos de la Concertación.<sup>46</sup>

Este es el panorama institucional, en una apretada síntesis, en que se enmarca la conversación y reflexión en CONADI respecto de la elaboración de un nuevo modelo o marco de referencia para el desarrollo indígena con identidad.

Se establecen a continuación, entonces, aquellos contenidos y postulados de la propuesta del etnodesarrollo delineados en el Capítulo 1 de este documento, que pueden ser considerados en la construcción institucional de lineamientos de desarrollo con identidad, para orientar el diseño y la implementación de los programas y proyectos de desarrollo indígena de CONADI.

## **2.2. El desarrollo indígena como parte de la construcción de una sociedad multicultural.**

Como se estableció en el capítulo anterior, el etnodesarrollo en su formulación original fue categórico respecto de la necesidad de fundar un real proceso de desarrollo indígena basado en los derechos indígenas de autodeterminación política y de autonomía territorial.

Ahora bien, allí se analizó también el contexto en que surgió esta exigencia y se discutió la complejidad de sus implicancias y sus reales posibilidades de materialización. Se evidenció la necesidad de procesar esta demanda y buscar nuevos cauces para su debate y examen a la luz de las nuevas realidades democráticas, particularmente de aquellas que, como en el caso de nuestro país, han generado algunos avances importantes en materia de reconocimiento de los Pueblos Indígenas y de poner en marcha una institucionalidad preocupada del fomento de sus culturas y de su desarrollo económico y social.

---

<sup>46</sup>Alianza política multipartidaria de centroizquierda, en el poder desde 1990 en Chile. Bajo su administración se promulgó la Ley Indígena, 19.253, en referencia.

En este escenario, una manera en que CONADI puede procesar este desafío fundacional del etnodesarrollo, es entendiéndolo y planteándose como la necesidad de que el desarrollo indígena sea incluido en un proceso más amplio de construcción de una sociedad chilena multicultural y multiétnica, que reconoce oficialmente y valora la existencia de los pueblos indígenas y el ejercicio de sus derechos económicos, políticos, sociales y culturales. En otras palabras, el desarrollo indígena es también el progresivo y acumulativo reconocimiento de sus derechos colectivos e individuales como pueblos.

Tal proceso, sin embargo, hunde sus raíces en la relación histórica y sociocultural que los Pueblos Indígenas han tenido con el estado y la sociedad nacional chilena y sus expresiones regionales y locales, que ha sido definida o visualizada como la “deuda histórica con los pueblos indígenas”, que dada su envergadura e interrelaciones no podrá ser reparada en forma exclusiva por CONADI, ni tampoco será sólo el resultado de la orientación de un solo gobierno específico.

Se trata de un desafío de país, que debe ser debatido y reflexionado por diversos actores públicos y privados, indígenas y no indígenas, institucionales y naturales, del mundo político, social, económico y cultural, que debe conducir al establecimiento de las bases consensuadas sobre las cuales edificar esta ‘nueva’ sociedad chilena, que se reconoce a sí misma como multicultural y multiétnica y que ve en ello una fuente de valoración y respeto.

Desde su ámbito institucional, CONADI también debe enfrentar estos desafíos pero consciente de su envergadura y complejidad y asumiendo también sus limitaciones en este ámbito<sup>47</sup>, y por tanto insistiendo en la necesidad de potenciar o complementar las disposiciones de la Ley Indígena 19.253, con otros dispositivos o mecanismos de mayor amplitud en aspectos de derechos políticos, sociales y culturales: como por ejemplo, el reconocimiento constitucional de la

---

<sup>47</sup> “Lo anterior ha transformado a CONADI en una entidad pública que –a una velocidad mayor de lo esperado– se ha visto sobrepasada por los problemas que intenta solucionar, principalmente porque la demanda indígena –inspirada en la llamada deuda histórica– es mayor que la capacidad política, física y financiera del Estado para resolverla”. Valenzuela, Rodrigo. Op. Cit., página 12.

existencia de los Pueblos Indígenas en Chile y la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En lo referido a los fundamentos de una nueva política indígena y los pilares de derechos colectivos que sustentan la construcción de una sociedad multicultural y multiétnica, algunos de los principales planteamientos que hoy existen en el país en este ámbito son los siguientes:

- a) Por una parte, se señala que un real ejercicio de los derechos a la autodeterminación política necesariamente requiere de una expresión en el campo de la autonomía territorial. Por tanto, se establece la exigencia por contar con un marco de definiciones y estatutos especiales en materia jurídica y administrativa que garantice la existencia de espacios territoriales habitados mayoritariamente por indígenas en que estos puedan decidir, controlar y administrar dichos territorios, y ser una contraparte activa de la institucionalidad pública, de los sectores privados y de la población no indígena que intervienen en ellos. Es decir, un control territorial efectivo que, sin que signifique la separación del estado chileno o la cesión territorial por parte de éste, le confiera a los indígenas y a sus organizaciones un protagonismo decisivo en sus definiciones de carácter político, jurídico, normativo y de reproducción económica y socio-cultural.<sup>48</sup>
  
- b) En otros planteamientos, la autodeterminación política es entendida como el requisito por establecer cuotas de representación política indígena, a nivel parlamentario y de los gobiernos regionales y locales de la administración pública. Es decir, asegurar a los indígenas cuotas de poder y representatividad en la estructura política y administrativa del estado chileno, para que cuenten

---

<sup>48</sup>“Temas como los derechos históricos de los indígenas sobre las tierras y territorios que reclaman, los derechos de los indígenas sobre los recursos naturales que se encuentran en ellos, la compensación por los impactos ambientales y culturales que los proyectos de inversión generan en comunidades, la sustentabilidad futura de dichos proyectos, la participación de las comunidades indígenas en los beneficios materiales que ellos generan, deben estar presentes en estas conversaciones, como han planteado algunas organizaciones mapuches.” José Aylwin, “Los conflictos en el territorio mapuche: antecedentes y perspectivas”. En “Políticas Públicas y Pueblo Mapuche”, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera, Escaparate Ediciones, Concepción, Chile, 2001, página 52.

con los instrumentos legales, presupuestarios y de instrumentos de política estatal para hacer efectivos sus derechos y asegurar su continuidad como sociedades culturalmente diferenciadas al interior del Estado chileno.<sup>49</sup>

Esta expresión y representación política generará y al mismo tiempo se alimentará de la constitución de los indígenas como actores sociales, con capacidad de propuesta, articulación política y organizacional, y de ser interlocutores del estado y la sociedad no indígena en todos los asuntos que les conciernan.<sup>50</sup>

En este contexto, una oportunidad propicia para instalar principios modernos de participación política indígena, a través de la acción positiva, es el proceso de modernización de la democracia chilena, planteada por los gobiernos de la Concertación, y que hoy son fruto de consenso en todo el espectro político nacional. Conlleva la reforma de la actual Constitución Política del año 1980, que establece la existencia de senadores designados y de un Consejo de Seguridad Nacional como organismo tutelar del Ejecutivo, en que se plasma el rol garante de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas.

CONADI, desde su esfera de acción institucional, podrá aportar al desafío de instalar los contenidos de participación política indígena, -como condición indispensable para el reconocimiento de las sociedades indígenas y de sus particularidades, y por tanto también para su desarrollo integral-, en las esferas de gobierno, para su posterior debate y negociación política con los distintos sectores representados en el Poder Legislativo, como ocurren los procesos en democracia.

---

<sup>49</sup> Como por ejemplo la propuesta del ex diputado de origen mapuche Francisco Huenchumilla, actual Ministro Secretario General de la Presidencia que “(...) presentó al Congreso Nacional un proyecto de ley que crea un Registro Electoral Indígena y establece una cuota indígena en el Congreso (diputados y senadores), que se constituye en una suerte de Parlamento Indígena, con capacidad para decidir una serie de materia”. José Bengoa, “Políticas públicas y comunidades mapuches: del indigenismo a la autogestión”. Revista Perspectivas. Dpto. de Ingeniería Industrial, U. de Chile), volumen 3. N° 2, 2000. (publicación en Internet), página 364.

<sup>50</sup> En esta misma línea, se plantean las siguientes vías para la materialización de los derechos indígenas: “(...) abrir espacios de representación política, partidaria y parlamentaria para los Pueblos Indígenas, de modo que puedan consolidarse partidos políticos representativos (...) fortalecer la sociedad civil indígena en zonas de alta proporcionalidad de población indígena, incluido el componente urbano (...) definir cuotas parlamentarias apelando al principio de la discriminación positiva (...) que reflejen y sean representativas de la ciudadanía indígena”. Rodrigo Valenzuela, op. cit., página 5

Para concretar estas aspiraciones, existe también un escenario valórico favorable en la sociedad nacional chilena y en sus segmentos más ilustrados y modernos que, al menos a nivel discursivo, están conscientes y apoyan la necesidad de generar espacios de reconocimiento a la diversidad cultural del país y de ejercicio de los derechos de los indígenas para ser protagonistas de su propia historia, pasada, presente y futura.

c) A nivel del accionar de CONADI, de la política pública de desarrollo indígena que ella implementa y de los programas y proyectos en que ésta se expresa, existen algunas opiniones conducentes a pensar también al interior de la institución la generación de instancias para dar cabida al ejercicio concreto de derechos colectivos indígenas. Por ejemplo, se señala, resultaría necesario ampliar la participación indígena, en la definición, ejecución y evaluación de los programas y proyectos, pero no sólo a nivel consultivo o de referente para la acción pública.

Un ejercicio concreto y real de derecho a la autodeterminación en este ámbito, pasaría por una apropiación indígena del proceso de elaboración programática, de asignación y ejecución presupuestaria, de detección y priorización de las demandas, de las metodologías para su transformación en proyectos, y de ejecución, seguimiento y evaluación de tales iniciativas, que permitan los necesarios aprendizajes institucionales.<sup>51</sup> Es decir, autogestión indígena de los programas y proyectos de desarrollo, a la manera requerida por el etnodesarrollo.

Como puede verse, y a modo de síntesis provisoria, la demanda indígena contemporánea no puede ser tratada de forma atomizada, considerando o seleccionando (arbitrariamente) sólo algunos de sus componentes. Incluye, al menos, una dimensión política, de ejercicio de derechos para la

---

<sup>51</sup> Derecho a la autogestión que “tiene por objeto apropiarse del conjunto del proceso: de la decisión acerca de las prioridades, de las metodologías de procesamiento de las demandas, de la formulación de los proyectos, de la gestión y ejecución. La participación se transforma en gestión o autogestión”. José Bengoa, op. cit. página 343.

autodeterminación; de revitalización y recuperación de la cultura indígena y de las fuentes de la identidad étnico cultural; y también de recomposición de su base económica y productiva que les permita superar condiciones de pobreza y de deterioro de su calidad de vida.<sup>52</sup>

### **2.3. La recuperación de la base social y económica indígena como sustento para la demanda y el ejercicio de sus derechos colectivos como Pueblos**

En el contexto delineado, el desarrollo económico y productivo es sólo una dimensión, aunque indispensable, del desarrollo integral de los pueblos originarios.

Sin embargo, la apuesta central de CONADI en este ámbito, es que en el marco de las políticas públicas para el desarrollo indígena que ella diseña, promueve e implementa, la recuperación de la base material de los Pueblos Indígenas, es imperativa no sólo por razones de equidad, justicia social e igualdad de oportunidades, sino que también porque es el soporte sobre el cual construir una opción de Pueblo o sociedad diferenciada al interior de la nación chilena, con sus especificidades políticas, económicas y culturales.<sup>53</sup>

En otras palabras, la superación de la pobreza y de las condiciones de inequidad social, en el caso de la población indígena debiera obedecer no sólo a una política social gubernamental dirigida a un grupo vulnerable, sino que es el basamento o la condición mínima para una apuesta político –institucional de CONADI conducente al ejercicio efectivo de los derechos indígenas colectivos e individuales.

---

<sup>52</sup> “Se trata de un amplio proceso de recuperación cultural, de reconquista de la dignidad étnica, de planteamientos que ponen en el centro de la demanda la cuestión de la autonomía, el derecho de los pueblos y la propia identidad”. Valenzuela, Rodrigo. Op.cit., pág. 12.

<sup>53</sup> Cf. “Sistematización Taller Planificación Estratégica CONADI y reformulación programas del Fondo de Tierras y Aguas Indígena” (versión preliminar). Dirección Nacional, CONADI. Agosto 2003.

Por lo tanto, se revisan a continuación los contenidos del etnodesarrollo que pueden ser útiles para configurar un enfoque de CONADI respecto de los programas y proyectos de desarrollo indígena económico y productivo que se enmarquen en los lineamientos del desarrollo con identidad y que, entonces, aporten a la construcción de esta sociedad chilena multiétnica y multicultural.

### **2.3.1. Las condiciones del etnodesarrollo para el desarrollo económico y productivo de los Pueblos Indígenas.**

La revisión de las premisas fundacionales del etnodesarrollo, particularmente aquellas referidas al desarrollo económico de los grupos de población indígena enfatizaba, no tanto en la adopción de una u otra estrategia o modelo económico, sino que la centralidad que tiene el protagonismo y participación indígena en la adopción de la estrategia que se adopte y la apropiación de sus contenidos, métodos de trabajo, instrumentos y resultados por parte del grupo en cuestión. En otras palabras, que exista una “ampliación de la cultura propia”, con recursos que son externos al grupo pero que quedan bajo su ‘control’, al decidir cómo, cuándo y quienes deben involucrarse en estos procesos de desarrollo.

En base a ello, se discutió también en el capítulo inicial la posibilidad teórica de poner en marcha procesos de desarrollo económico y productivo con ‘control cultural indígena’, sustentados en una participación e inserción de sus productos y servicios en los circuitos de mercado, conducentes a la generación de ingresos monetarios para mejorar las actuales condiciones de pobreza de parte importante de la población indígena y, entonces, de recuperación de su base social y económica.

La conclusión preliminar fue que esta opción no debiera ser descartada a priori como alternativa posible para los Pueblos Indígenas, en base a razones de disolución de los contenidos culturales indígenas o de una racionalidad indígena

no económica donde no tendría sentido ni destino plantearse una estrategia de esta naturaleza.

Lo que sí correspondería, en cambio, es el análisis 'descarnado' de una opción de desarrollo indígena basada en el mercado, que evalúe la posibilidad real del 'control' indígena que exista de ella y, entonces, de la apropiación cultural por parte del grupo de sus exigencias, por ejemplo, en materia de acceso y manejo de información, innovación tecnológica, competitividad, productividad, volúmenes de producción, análisis de rentabilidad; así como de los efectos de diferenciación socioeconómica que tienen sus propósitos últimos de rentabilidad y acumulación de riqueza.

Este análisis tiene sentido no sólo como un ejercicio conceptual, sino que en la medida en que el país ha definido su estrategia de desarrollo basada en el crecimiento económico a través del mercado, y con ello la apertura al intercambio comercial en un contexto de globalización, es necesario interrogarse, al menos desde el ámbito de la institucionalidad pública responsable del desarrollo indígena -como lo es CONADI-, por la relación e injerencia de este modelo respecto de las alternativas para el desarrollo social y económico de los Pueblos Indígenas.

Al respecto, la mayor parte de los análisis existentes centran su interés en los efectos de diverso orden que ha tenido la expansión empresarial a espacios territoriales, principalmente rurales, que son habitados mayoritariamente por indígenas; en las consecuencias negativas del proceso de apertura comercial que vive en el país para los sistemas económicos y productivos indígenas; en las modalidades 'verticales' y no pertinentes con que los servicios públicos y las agencias de desarrollo han impulsado, con grupos de población indígena, procesos de reconversión productiva orientada al mercado, o incluso a la falta de adecuación de las evaluaciones económicas de costo-beneficio, tributarias del modelo, que no incorporan variables culturales y sociales, y que son las

metodologías con que se deciden los proyectos de inversión, de infraestructura y de vialidad por parte del sector público y también de los privados.

Sin embargo, aún son pocas las lecturas que ponen el foco de atención en las posibilidades, concretas y potenciales, que tienen las estrategias de desarrollo indígena de articularse al modelo de desarrollo económico nacional, y con ello propender a la recuperación de su base social y económica.

En tanto este análisis no ha sido suficientemente realizado a nivel de las orientaciones globales de la política indígena estatal, tampoco es posible extrapolarlo al nivel de los programas y proyectos de desarrollo, que es el plano en que se enfoca esta investigación. Por lo tanto, se delinearán a continuación algunos ejes conceptuales sobre los cuales sustentar una reflexión respecto de las políticas de desarrollo indígena y el actual modelo nacional de economía de mercado, que no sólo vea amenazas para los Pueblos Indígenas sino también oportunidades.

### **2.3.2. Modernización económica nacional en un contexto de globalización de los mercados, como “dato duro” de la realidad contemporánea**

En términos generales, la estrategia de desarrollo nacional está definida por el crecimiento a través de la economía de mercado, con principios reguladores de protección del medio ambiente y de la igualdad de oportunidades. En este contexto, las autoridades económicas señalan que el crecimiento se ve favorecido por medidas de apertura comercial y de integración a los mercados globales, que redundan en la generación de riqueza, de un mayor ingreso per cápita, y con ello una mejor calidad de vida para el conjunto de la población.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Respecto del mejoramiento en la calidad de vida, y pese a lo que podría pensarse, se señala que “*Si se analiza el Índice de Desarrollo Humano, en las pasadas cuatro décadas se muestra que los países que han obtenido un mejor resultado han sido aquellos con economías más abiertas al comercio internacional*”. Victoria Hurtado. “Globalización y su impacto en los Pueblos Indígenas: Análisis del Fenómeno y Políticas para enfrentarlo”. Documento de Trabajo (CVHNT/GTDES/2002/029) preparado por encargo del Grupo de Trabajo de Desarrollo Económico y Social de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato”. Santiago, julio 2002, página 5.

Tal estrategia es lo que se ha definido como la integración nacional a los procesos de globalización económica e interconexión de los mercados, la cual se ve favorecida por las revoluciones informáticas y de instantaneidad en las comunicaciones. Se trata de procesos de convergencia y articulación económica, pero también tecnológica y sociocultural a gran escala, que hoy aparecen como inevitables o “imposibles” de soslayar para una estrategia exitosa de desarrollo nacional en este ámbito.<sup>55</sup>

De esta manera, la globalización impone una agenda de desarrollo a los estados-nación, particularmente a los del tercer mundo, que tienen pocas oportunidades para excluirse de su corriente principal, so pena de quedar marginados de los circuitos de intercambios de riqueza, información y nuevas tecnologías, que permiten ser competitivos y encontrar un “lugar” y una identidad como actores de la globalización y de la apertura de los mercados.<sup>56</sup>

En este ámbito, la expresión más clara son los acuerdos de libre comercio firmados entre dos o más naciones, en que se fija un marco arancelario y un conjunto de disposiciones y regulaciones económicas para comerciar entre sí en condiciones ventajosas, y frente a otras naciones y bloques económicos.

Son algunos de estos ‘arreglos económicos’ y sus efectos asociados, que perjudican a determinados sectores o rubros productivos internos, por regla general los menos competitivos o ‘modernizados’, los que a la fecha se han constituido en factores que de alguna forma han ‘obstaculizado’ o cuestionado los beneficios del libre comercio.

---

<sup>55</sup> “La globalización no es un fenómeno nuevo, sino un proceso de larga data y a estas alturas ineludible. Pretender que la solución para evitar los efectos negativos de la globalización sea no incorporar al país en la economía mundial y su competitividad parece imposible”. Victoria Hurtado, op. cit., página 2

<sup>56</sup> “Si se adoptan políticas económicas de apertura y acumulación de capitales, la globalización debiera aumentar el flujo a los países en vías de desarrollo, de capital y tecnología creando una mayor tasa de crecimiento del ingreso que la que se obtendría en una economía menos integrada”. Victoria Hurtado, op. cit., página 5.

En Chile, uno de ellos es el sector agrícola tradicional, que por sus modalidades de producción, de baja incorporación de innovación tecnológica y de falencias de gestión empresarial y, en una medida importante, por los resguardos proteccionistas que adoptan los 'socios' comerciales externos respecto de su propia producción agrícola tradicional, es uno de los más afectados, y por lo tanto el que ha puesto en marcha intensas gestiones a todo nivel para limitar los alcances de estos acuerdos y sus impactos en las economías de las regiones agrícolas tradicionales.

No obstante, y pese a los esfuerzos desplegados a través de las conexiones de los gremios agrícolas con grupos de alta decisión política, son escasos los resultados obtenidos en este ámbito: básicamente la extensión de plazos para la rebaja total de aranceles y compensaciones económicas para la reconversión productiva. Pero en ningún caso han significado un cuestionamiento o un retroceso a la política global de desarrollo y crecimiento económico a través del mercado, y a los acuerdos de libre comercio y la participación nacional en los circuitos de la globalización económica.

En este sentido, la modernización económica y la globalización de los mercados aparecen como procesos incontrarrestable, frente al cual las políticas públicas del estado-nación podrán regular sus alcances, resguardar o anticipar sus impactos sobre determinados grupos de población o ámbitos productivos, pero en ningún caso detenerlo o excluirse de su avance.<sup>57</sup>

Ahora bien, si se toma en consideración que parte importante de los sistemas productivos y económicos de los grupos de población indígena que habitan en el medio rural están orientados fundamentalmente a la producción agrícola tradicional, que permite la autosubsistencia pero cuyos excedentes también generan ingresos a través de su comercialización en mercados locales, la

---

<sup>57</sup> “Además de ser la globalización (...) un proceso histórico e inevitable, es políticamente imparabile, porque cada vez la dinámica del proceso de desarrollo mundial alinea más sectores, grupos humanos, procesos e instituciones, en torno a las oportunidades que crea la globalización y los intercambios que ella hace posible con ventajas mutuas para las naciones”. Victoria Hurtado. Op. cit. página 4.

modernización nacional y la globalización económica aparecen como un factor que empeorará aún más sus condiciones materiales y hará más difícil el camino de su desarrollo económico y productivo, al deteriorar de manera sustancial los términos del intercambio.<sup>58</sup>

Frente a ello, una alternativa radical es plantear el cierre de las economías indígenas sobre sí mismas, apelar a sus características y condiciones de “sistemas tradicionales” de producción, es decir “no mercantiles” y con una lógica económica que no busca la acumulación y el lucro.<sup>59</sup> De este modo, además, los eventuales efectos aculturadores y homogenizadores del mercado no tendrían cabida en esta parte del mundo indígena rural, que conservará intactas las fuentes tradicionales e históricas de su identidad étnico-cultural.

En este contexto, la opción de la política indígena económica sería proteger los sistemas económicos indígenas y su producción, ponerlos a resguardo de la modernización y de la apertura comercial con “bandas de precios” para los productos indígenas, que garanticen un piso mínimo de obtención de ingresos mediante la comercialización de los excedentes.

Este tipo de opciones, sin embargo, tiene escasa viabilidad y posibilidades de materialización. Por una parte, porque es extremadamente complejo que aquello que no han podido obtener para sí los poderosos gremios agrícolas nacionales, mediante diversos mecanismos de presión y negociación, se les conceda a los Pueblos Indígenas, particularmente a sus economías campesinas tradicionales. La

---

<sup>58</sup> “La globalización productiva (...) pone un punto de interrogación sobre las posibilidades de desarrollo de la agricultura tradicional en pequeña escala (...) en tanto los mapuches están históricamente ligados a esa producción, que es el ámbito tecnológico en que se mueven y actúan, se plantea un desafío fundamental en la definición de políticas públicas. Una vez más la política indígena rural más importante no está en el ámbito sectorial sino en el macro.” José Bengoa, “Políticas públicas y comunidades mapuches: del indigenismo a la autogestión”. Revista Perspectivas. Dpto. de Ingeniería Industrial, U. de Chile), volumen 3. N° 2, 2000. (publicación en Internet), página 343.

<sup>59</sup> Al respecto, se señala que: “La economía tradicional de las comunidades indígenas, que no es capitalista ni socialista, que forma parte de una tercera dimensión (...) se basa en costumbres conservadoras, en donde no existe un mercado de bienes raíces, sino que la tierra se hereda por la comunidad toda al alero de una institución similar al mayorazgo, en donde hay poca movilidad física (se muere donde se nace) y social (se ejerce el mismo oficio que el padre / madre o los abuelos realizaron (...)) Por otra parte, existe una lógica comunitaria, muy diferente ‘al individualismo’ que exige el sistema moderno, que ha tenido muchos problemas de adaptación”. Victoria Hurtado. Op. cit. página 9.

apertura comercial del país como estrategia de desarrollo se ha vuelto uno de los principales consensos nacionales entre los sectores políticos, sociales y económicos, y aún considerando un contexto valórico favorable a la demanda indígena, primará la concepción del requisito por garantizar el bienestar general de todos los chilenos, antes que proteger o mejorar la situación de un grupo de población específico.

Por la otra, porque la noción de las economías indígenas como sistemas “tradicionales” cerrados, con una racionalidad no económica y comunitaria, donde no existe acumulación ni afán de lucro, también resulta una generalización abusiva sobre la situación económica y productiva de los Pueblos Indígenas en el ámbito rural.

En efecto, una descripción de las economías indígenas en estos términos, desconoce la interrelación histórica que, al menos en Chile, han tenido los Pueblos Indígenas con la sociedad nacional, y con sus expresiones locales y regionales, interrelación que por cierto abarca también la dimensión económica. Dicha interrelación ha generado desde antiguo transformaciones y cambios en los patrones de producción y distribución comunitaria indígena, y en la solidaridad intergrupala para el reparto de los excedentes, a tal punto que actualmente lo característico es el modo de producción basado en la familia extendida, o en grupos de familias emparentadas directamente por ancestro común, pero no una economía o una producción basada en el trabajo y la cooperación del conjunto de la comunidad.

En este marco, lo que correspondería, entonces, es una adecuada caracterización de las diversas realidades económicas y productivas indígenas del país (rurales y urbanas, o a medio camino entre ambas; centradas sólo en la subsistencia o también con orientaciones de mercado, o con la potencialidad de serlo), y a partir de ello analizar con la mayor profundidad y realismo posible las oportunidades y también las amenazas que significan para estas diversas economías indígenas la

modernización de la economía chilena y su incorporación a la globalización económica. Teniendo claro su irreversibilidad y la inviabilidad de sustraerse a ella, pero también que los Pueblos Indígenas no son completos extraños a las lógicas mercantiles, y que existen determinados mecanismos o herramientas de las cuales pueden *apropiarse* para no ser necesaria e inexorablemente 'los perdedores de la globalización'.

Lo que puede establecerse desde ya es que una política de desarrollo social, económico y productivo de los Pueblos Indígenas, que busque superar la actual situación de pobreza y carencias materiales de parte importante de su población, no puede abstraerse o no hacer referencia a la estrategia que el país ha definido para su desarrollo a través del crecimiento económico y la apertura comercial.

### **2.3.3. El modelo de desarrollo nacional y los (diversos) sistemas económicos y productivos indígenas**

No obstante lo señalado, lo concreto es que a la fecha la aplicación del modelo de desarrollo nacional basado en la economía de mercado y la apertura comercial, y con ello en la expansión empresarial a nuevos territorios para su utilización económica y productiva, algunos de ellos habitados mayoritariamente por indígenas, no ha significado un impacto positivo para la calidad de vida y el bienestar material de las poblaciones que allí habitan. Por el contrario, ha contribuido a una mayor pobreza al deteriorar los recursos naturales del entorno y con ello las posibilidades productivas de los grupos de población indígena.<sup>60</sup>

En algunos enfoques, tal situación genera un rechazo visceral por parte del movimiento social indígena, siendo de hecho uno de los ejes para su rearticulación al término de la década de los 90', particularmente en el caso del pueblo mapuche.

---

<sup>60</sup> "... en los últimos 12 años han continuado la expansión económica en inversiones no debidamente reguladas en los sectores forestal hidroeléctrico, minero y otros, en territorios sobre los cuales existen reclamaciones indígenas (...) la respuesta de las políticas públicas en estos casos ha sido débil y ha persistido la tensión entre proteger y fomentar a los pueblos indígenas y el desarrollo económico en dicho contexto neoliberal". Rodrigo Valenzuela: "Políticas Públicas y Pueblos Indígenas en Chile." Santiago de Chile, Julio 2002, página 5.

Ahora bien, este rechazo obedecería a la concepción indígena no económica del mundo natural, a su visión holística de los órdenes de lo simbólico, lo social y lo material, que los lleva a rebelarse frente “a la tendencia por mercantilizar los elementos básicos que aseguran la integridad de su cultura (agua, tierra, el subsuelo y los recursos)”<sup>61</sup>. Rebelión social indígena frente al mercado que pondría en tela de juicio, entonces, una eventual alternativa del desarrollo indígena a través del mercado para superar la brecha de pobreza con la población no indígena y la recuperación de su base social y económica.

En este ámbito, otra de las complejidades asociadas a una concepción de esta naturaleza es el enfoque que ha existido en las agencias estatales y también no gubernamentales de desarrollo productivo, particularmente en el medio rural. En general, se han comportado como entidades “dadoras de civilización y de progreso” y han partido de la base de una falta de compromiso o interés indígena por la modernización de sus prácticas económicas. Visto así, lo indígena aparece como un rezago que es necesario superar o, en el mejor de los casos, “como un objeto que es necesario moldear de acuerdo con el sentir de los intereses de la sociedad global”.<sup>62</sup>

Así también, la crítica al rol regulador y asignador del modelo de economía de mercado en detrimento del papel desempeñado por el Estado, enfatiza en los vacíos o cegueras de sus decisiones que no contemplan espacios para la consideración de sus efectos en las generaciones futuras, en la pérdida de la diversidad étnica como patrimonio inmaterial del país o en la no consideración del valor en sí mismo que tienen los procesos históricos y culturales de los Pueblos Indígenas, pero también del conjunto de la sociedad nacional.

El análisis y la racionalidad economicista, sustentada sólo en criterios de eficiencia y eficacia y de costo beneficio, entonces, deja fuera o no incorpora

---

<sup>61</sup> Valenzuela, Rodrigo. Op. cit.

<sup>62</sup> Valenzuela, Rodrigo. Op. Cit., página 9.

adecuadamente los efectos del desarrollo sobre las dimensiones sociales, culturales, históricos y ambientales, por lo que se hace necesario una mayor ingerencia estatal para la consideración de estos aspectos que el mercado no está en condiciones de resguardar, ni tampoco le interesa.

Entonces, a través del mercado lo que se buscaría y conseguiría es la integración de lo indígena a un modelo único y homogéneo de desarrollo, el de la sociedad nacional, que ve en ello sólo a individuos y colectivos pobres y carenciados, cuya diferencia cultural es necesario abolir para que puedan “modernizarse”, en tanto ella es fuente o marca de desigualdad social.<sup>63</sup>

Desde esta perspectiva, una eventual política indígena basada en el desarrollo y modernización de las economías indígena a través del mercado, aunque sea a nivel de programas y proyectos, respondería a una lógica de asimilación y de disolución de sus identidades culturales, y frente a ella no sólo cabría esperar el rechazo del movimiento social indígena sino que también de los intelectuales y personeros indigenistas de los ámbitos académicos y de la propia institucionalidad pública.

Sin embargo, resultaría de gran utilidad a esta mirada crítica del modelo de desarrollo nacional, en relación a su falta de pertinencia para los pueblos indígenas, el separar los planos analíticos con que se enjuicia esta falta de pertinencia.

Por una parte, están las intervenciones y la expansión empresarial en territorios reclamados por indígenas. Aquí la lógica empresarial efectivamente no repara en la consideración de las especificidades culturales indígenas, pero no porque se proponga su homogenización a los parámetros de la sociedad nacional por razones ideológicas. Las poblaciones indígenas son simplemente un obstáculo a

---

<sup>63</sup> Op. Cit.

su afán expansionista para la obtención de dividendos económicos a través de la explotación de los recursos naturales que existen en los territorios que ellos ocupan.

En este sentido, el rechazo o la 'rebelión indígena' frente a esta expansión del mercado no es debido a razones de resistencia cultural frente a la mercantilización del orden de la naturaleza, sino que obedece a la exclusión de los grupos de población indígena de los beneficios económicos y sociales resultantes de estas inversiones en sus territorios. Así como a la manera inconsulta en que se toman estas decisiones de inversión y de expansión económica, sin consultar o involucrar a los grupos indígenas afectados y a sus instancias de representación y decisión colectiva.

Lo que se cuestiona o frente a lo que se rebela el movimiento social indígena no es al mercado como generador de riqueza y bienestar material, sino a que sus beneficios no han incluido a los indígenas, ni estos tampoco han sido considerados como actores relevantes en sus territorios, con los cuales se deba negociar políticamente y de manera horizontal tal o cual decisión económica o de inversión productiva o en infraestructura, así como de sus efectos, no sólo en el corto plazo sino también su sostenibilidad social y su sustentabilidad ambiental.

En segundo lugar, están las políticas y acciones desarrollistas de organismos públicos y no gubernamentales que incluyen en su cobertura a grupos de población indígena, no por una focalización intencionada sino porque éstos habitan en territorios que forman parte de su jurisdicción de intervención. Es aquí donde puede haber, de manera explícita o solapada propósitos de uniformidad económica y cultural de la población indígena a los parámetros de la sociedad nacional. No obstante, el rechazo indígena a estas concepciones radica más bien en que estas son concebidas de manera externa a su realidad económica y productiva y con una lógica vertical, donde hay escaso lugar para una apropiación y participación indígena en el diseño, implementación y evaluación de estas

iniciativas. Por tanto, la falta de pertinencia y adecuación de estas políticas no radicaría en su orientación a la modernización de las economías indígenas, sino a la verticalidad y abstracción con que son formulados estos instrumentos.

Más aún, las preocupaciones por la recuperación de la diferencia cultural y la diversidad cultural indígena han ido ganando cada vez más terreno en el ámbito de los servicios públicos. En algunos ha calado hondo el discurso antropológico de la pérdida de los elementos culturales indígenas producto, en parte, de la aplicación de sus instrumentos de política pública, como también el rechazo indígena frente a toda forma de mercantilización de su medio natural, y por ende de una racionalidad económica 'tradicional' o no de mercado que portarían los indígenas para la satisfacción de sus necesidades, particularmente en el medio rural. Este nuevo enfoque, a todas luces un avance respecto de la invisibilidad de lo indígena en las políticas sociales tradicionales, sin embargo también esconde algunos peligros que es necesario evidenciar.

Por una parte, al reducir la demanda indígena sólo al plano de la cultura y, particularmente a aquellos elementos que resultan más diferentes de la cultura propia, dando espacios para la expresión de esa particularidad como el gran objetivo de la política indígena estatal, se minimizan los componentes de participación social y política indígena conducente a la materialización de su autodeterminación, para definir su destino como sociedad diferenciada al interior de la sociedad nacional.

Lo anterior, es particularmente riesgoso cuando este respeto por la diferencia cultural se realiza sobre la base de abstracciones o generalizaciones de los sistemas económicos y productivos indígenas a nivel rural, como por ejemplo una solidaridad comunitaria e intergrupala en las definiciones económicas, que no busca el lucro, la rentabilidad, ni la acumulación –la racionalidad económica tradicional–, y que por tanto vuelve un esfuerzo vano y 'aculturador' plantearse un eventual

desarrollo económico y productivo indígena a través de su inserción en los circuitos de mercado.

Ahora bien, no es menos cierto que un segmento de la población indígena rural, por razones de grupo de edad, de nivel educacional y socioeconómico y de actitudes culturales que determinan sus expectativas en materia económica y productiva, han fijado su horizonte en la autosubsistencia, es decir la producción para el consumo doméstico y familiar, a través de un uso múltiple de sus unidades productivas, en que combinan diversos tipos de cultivos y estrategias para generar un abanico de productos agrícolas de subsistencia.<sup>64</sup>

Por tanto, dados sus rasgos estructurales allí sólo se generan marginalmente excedentes, los cuales son comercializados en mercados y ferias locales, o en ocasiones directamente al público consumidor como comerciantes ambulantes. Esta comercialización genera exiguos ingresos monetarios que permiten la adquisición de abarrotes que complementan la dieta familiar y otros gastos menores. En estas economías, ‘tradicionales’ si se quiere, efectivamente hay un escaso circulante y las racionalidades más ‘agresivas’ del mercado como la acumulación y o el afán de lucro pueden no existir.<sup>65</sup>

De ahí que las políticas de desarrollo que se propongan fomentar en estos grupos de población indígena rural dispositivos basados exclusivamente en la inserción

---

<sup>64</sup> En términos de estructura productiva, esta estrategia económica de subsistencia, en el caso de las comunidades mapuches de las regiones VIII, IX y X se caracteriza por: “(...) un esquema productivo de subsistencia más cerrado que el de hace unos años. El esquema consiste en 1,5 hectáreas de trigo, 0,5 há. de papas, maíz y leguminosas, 0,5 há. de huertas y otras tierras destinadas a hortalizas y siembras directas para el hogar, y el resto a pastos para la ganadería. La estructura productiva sigue estando concentrada en el autoconsumo familiar”. José Bengoa, op. cit., página 347.

<sup>65</sup> Tal estructura determina una serie de debilidades y desventajas al momento de establecer una potencial orientación de mercado de su producción, entre las cuales se puede señalar:

- “(su) poco o nulo poder adquisitivo; (con) un ingreso per cápita que es el más bajo del país y su poder de compra es frágil, usualmente en función de ingresos provenientes de buenas cosechas y por tanto muy relacionado a que éstas sean exitosas.

- (con) altos costos de transacción, infraestructura escasa o inoperante (caminos, teléfonos, sanitarias, etc.) lo que agrega un costo adicional a la hora de interactuar comercialmente.

- (con) baja calidad e inexistencia de servicios para el desarrollo comercial: acceso a cuentas corrientes, instrumentos financieros, créditos, cajeros automáticos, contratos que defiendan sus intereses, garantías (hipoteca, prenda, fianza), conectividad via fax, teléfono e Internet, etc.”

(Victoria Hurtado, op. cit., página 12)

comercial o de mercado de su producción agrícola probablemente resulten inconvenientes, no genere rentabilidad económica y social de la inversión pública, ni tampoco sean 'culturalmente pertinentes'. Pero no porque estas estrategias necesariamente representen la disolución de los contenidos centrales de su cultura o atenten contra los ejes de sus identidades culturales, sino que porque no se adecúan a las expectativas económicas y productivas indígenas, ni tampoco son realistas respecto del tipo y volumen de capital humano y social que requiere una estrategia sostenible de desarrollo basado en el mercado.

Así también, y mientras no se enfrenten las desventajas estructurales que actualmente tienen estos sectores indígenas, referidas a la situación de minifundio de sus tierras, la composición étnica de quienes la practican (por sobre los 50 años y más), su bajo nivel educacional que hace muy difícil la capacidad de innovación tecnológica y el manejo y gestión de información para la administración predial y la comercialización de sus productos o servicios, y no se consideren aspectos macro como el deterioro de los términos del intercambio económico de la producción agrícola tradicional como consecuencia de los acuerdos comerciales que abaratan su precios, será muy difícil que una opción de desarrollo de esta naturaleza arroje resultados relevantes.

Con estos grupos de población indígena, a la fecha foco principal de las políticas sociales para superación de la pobreza étnica, deberán diseñarse e implementarse mecanismos innovadores de política indígena tendientes a fortalecer sus estrategias productivas para garantizar la seguridad alimentaria familiar, acompañado de una batería de prestaciones para la satisfacción de sus necesidades básicas, en términos de acceso a la vivienda, nivelación educacional, requerimientos en materia de salud -incluyendo la presencia de agentes médicos indígenas validados por el sistema oficial de salud-, caminos interiores y el acceso a las redes viales, el abastecimiento de agua potable y de servicios de luz eléctrica y de telefonía rural, es decir de todas aquellas dimensiones que apuntan a mejorar su calidad de vida, de manera individual, familiar y comunitaria.

Una alternativa complementaria es el estímulo al empleo rural no agrícola, es decir que no dependa directamente de la producción agrícola familiar de subsistencia o de la venta de su fuerza de trabajo en otras explotaciones agrícola, y que se oriente a la generación de ingresos monetarios que permitan complementar el presupuesto familiar.<sup>66</sup>

Una segunda generalización en el ámbito de las estrategias indígenas de subsistencia y autoconsumo, dice relación con la concepción de la comunidad como el centro de la vida sociocultural, la cual se extendería a las estrategias colectivas de la economía y la producción indígena rural. Se asume que los lazos comunitarios de carácter sociocultural se extienden al ámbito económico y productivo, y que por tanto es correcto poner en marcha programas y proyectos de desarrollo basados en una producción colectiva y en una distribución comunitaria de los excedentes.

No obstante, un análisis realista de la actual situación en el espacio indígena rural señala que la comunidad sigue existiendo en las dimensiones sociales, culturales y religiosas, pero en materia de estrategias productivas y económicas, o incluso de satisfacción de las necesidades básicas es el grupo familiar, con lazos de parentesco muy cercanos, el centro y eje de la reproducción productiva y económica.

En otras palabras, la comunidad sigue existiendo como entidad cultural y social, con peso y preponderancia en los aspectos simbólicos e inmateriales de la vida indígena rural: la religión, las reglas de alianzas matrimoniales, los ritos funerarios,

---

<sup>66</sup> “Estos empleos no agrícolas constituyen para algunos hogares un mecanismo de superación de pobreza que la pura actividad agrícola no ofrece; permite estabilizar los ingresos compensando la estacionalidad de la producción y del empleo agrícola, permite diversificar las fuentes de ingresos reduciendo los efectos de los riesgos inherentes a la agricultura, estimula y a la vez es una consecuencia de la modernización de la agricultura, al proporcionar los enlaces con la industria, el comercio y otros servicios.” Victoria Hurtado, op. cit., página 18. No obstante, si bien estas políticas de fomento al empleo rural no agrícola son una alternativa, no deben ser encaradas ahora como la única y principal solución para mejorar las condiciones de pobreza indígena; son un mecanismo interesante para ampliar el abanico de obtención de ingresos del grupo familiar indígena, disminuyendo la dependencia ante de los vaivenes y riesgos de la producción agrícola, y la caída de sus precios como consecuencia de los productos importados de los socios comerciales de Chile.

la transmisión de valores y preceptos culturales y, entonces, depositaria de fuentes de identidad étnico cultural, pero en el plano productivo y económico no estaría jugando un rol preponderante.

A nivel de la política indígena y de los programas y proyectos en que ésta se materializa, trabajar en base a esta concepción es 'forzar' a las familias e individuos indígenas a trabajar de un modo comunitario que ya no le es propio, que les resulta escasamente "pertinente" y que a la larga termina conspirando contra el éxito e impacto de las iniciativas de fomento económico y productivo indígena, inclusive de aquellas que correctamente han identificado que el objetivo de desarrollo de los proyectos, con determinados grupos de población indígena, debe apuntar en una primera etapa a asegurar las estrategias de auto subsistencia, la satisfacción de necesidades básicas y la seguridad alimentaria.<sup>67</sup>

De esta forma, una noción y una práctica institucional bien intencionada, de respeto a la diversidad y a la diferencia cultural, si sólo se queda en este plano y "reifica" la cultura como el único o principal elemento a considerar en la situación de la población indígena rural puede dar origen a nuevas formas de discriminación de lo indígena en la política pública, al no concebirse mecanismos de inversión (programas y proyectos) que tengan como objetivo su desarrollo económico y la recuperación de su base social y económica, y que sólo visualicen estos dispositivos al nivel de las estrategias de autosubsistencia indígena.

En efecto, en la actualidad es posible constatar en los análisis y pronósticos sobre las posibilidades y oportunidades de desarrollo económico y productivo de los Pueblos Indígenas, que estos se sustentan principalmente en una generalización y extrapolación de la realidad socioeconómica de las comunidades mapuches del sector rural de las regiones VIII, IX y X, y preferentemente en aquellas que basan su estrategia de reproducción económica en la autosubsistencia y en la

---

<sup>67</sup> Posteriormente, cuando corresponde evaluar estos proyectos, este es un factor escasamente tomado en cuenta. Se plantean cuestiones como "actitudes de rechazo cultural a los proyectos de desarrollo" o "la falta de interés indígena en modernizarse", pero no se revisan a cabalidad los supuestos sobre las cuales se elaboró el programa de desarrollo para las comunidades indígenas.

producción familiar para el autoconsumo, con algunos excedentes para la comercialización. Entonces, se generaliza en el análisis económico, la situación de estas comunidades mapuches al conjunto de la población indígena rural, e incluso de la que pertenece a otros Pueblos Indígenas.

Si bien es indudable el peso cualitativo del Pueblo Mapuche en la configuración de la actual situación de los Pueblos Indígenas en relación al estado y la sociedad nacional, y particularmente de las comunidades mapuches rurales en la construcción del imaginario 'de lo indígena', que existe tanto a nivel de los formuladores de la política pública como de la ciudadanía y de la opinión pública en general, esta preponderancia tiende en ocasiones a oscurecer la diversidad de realidades económicas y productiva indígenas que existen en el medio rural, las que también necesitan de instrumentos de política pública que se adecuen a sus posibilidades y potencialidades organizacionales, económicas y productivas.<sup>68</sup>

Como se indicó, es necesaria entonces una caracterización en profundidad de estos distintos 'horizontes' económico y productivos indígenas, para desde ahí determinar que estrategia de desarrollo será más apropiada en uno y otro caso, y cómo influye o qué aspectos deben ser considerados de las estrategia de desarrollo nacional, basada en el crecimiento económico a través de la apertura e integración comercial, incluyendo las amenazas y oportunidades que ofrece la globalización e internacionalización de los mercados.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Ahora bien, en términos cuantitativos y de acuerdo a los resultados de la CASEN 2000, este segmento de la población indígena con prácticas económicas de subsistencia y autoconsumo es asimilable y correspondería a la población rural bajo la línea de pobreza, esto es el 36% del total de la población indígena rural (14,7% de indigentes y 21,3% de pobres no indigentes). Si el n° total de población indígena es de 666.319 (el 4,4 del total de población nacional), y de este número un 37,2 % es población rural, es decir 247.871 personas, tenemos que el n° de población indígena rural bajo la línea de pobreza es de 89.233 personas, que a su vez representa el 13,4 % de la población indígena total. Por tanto, la política indígena de desarrollo y recuperación de la base económica y social indígena estaría siendo formulada pensando en este segmento reducido de la población, que no es completamente representativo, al menos cuantitativamente, del conjunto de la situación socioeconómica de los Pueblos Indígenas.

<sup>69</sup> En este sentido, y sólo a modo de ejemplo, en el ámbito rural es posible distinguir al menos las siguientes situaciones : comunidades mapuches beneficiarias con compras de predios alternativos, con un alto potencial económico y productivo; comunidades indígenas del borde costero / recolectores de orilla y pescadores artesanales; familias mapuches individuales, beneficiadas con compras de predio por el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas; grupos de productores mapuches asociados para comercialización conjunta; microempresarios rurales apoyados por distintas agencias e instrumentos públicos de fomento productivo (mapuches, aymaras, atacameños); otras realidades económicas indígenas (rapa nui, collas, canoeros australes, etc.). Por su parte, en el ámbito urbano se identifican segmentos de población pobre o

Esta es una tarea de enorme relevancia pero también de una gran envergadura, que exige la realización de estudios específicos, y en terreno de caracterización socioeconómica indígena, así como el análisis y sistematización de datos estadísticos disponibles arrojados por instrumentos como el Censo Nacional de Población y Vivienda y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN). Así también, existen otras fuentes de información generadas de manera sectorial que pueden ser muy útiles a este propósito, como las de los servicios del Ministerio de Agricultura (Censos Agropecuarios), las bases de información y estudios de CIREN- CORFO, la del Servicio de Impuestos Internos respecto de la propiedad indígena a través de los Roles para la tributación, entre otras.

Es por ello que resulta aventurado plantearse institucionalmente opciones alternativas de desarrollo basadas exclusivamente en la subsistencia o en principios no económicos de fomento productivo. Apelar a una racionalidad económica distinta o diferente para el conjunto de la población indígena rural, por razones de orden simbólico o cultural, resulta más propio de hipótesis de investigación de académicos y científicos sociales con grupos de población indígenas en “zonas de refugio”<sup>70</sup>, antes que el fundamento de una política institucional en materia de desarrollo económico y productivo para los pueblos y poblaciones indígenas del país.

Lo que sí es indispensable, en cambio, es que en una eventual opción de desarrollo a través del mercado exista un protagonismo en la toma de decisiones por parte de los indígenas y de sus organizaciones, en todos los aspectos que digan relación con el diseño, implementación y evaluación de los impactos de estas iniciativas.

---

bajo la línea de pobreza; pero también microempresarios indígenas y sus asociaciones; técnicos y profesionales indígenas; pequeños y medianos empresarios indígenas

<sup>70</sup> Alude a la situación de grupos de población indígena en México, investigadas por antropólogos y otros especialistas en la primera mitad del siglo 20, y caracterizada por un gran aislamiento geográfico que permitía la reproducción de sus sistemas socioculturales de manera muy similar a los patrones y esquemas ancestrales. En la escena contemporánea, una situación similar es posible de encontrar entre grupos reducidos de población indígena del Amazonas, pero tiene muy poco que ver con la relación que establecen los pueblos indígenas en Chile, con las sociedades nacionales y regionales, con los centros urbanos y en general con el contexto de la sociedad global.

Además, una estrategia de desarrollo de esta naturaleza, tiene la virtud de no hacer descansar la recomposición de su base social y económica no sólo en subsidios provenientes de la inversión pública. En último término, será el control y protagonismo indígena de sus emprendimientos económicos y productivos el que asegurará un mejor bienestar material y social a los grupos de población indígena, cuestión que también le confiere independencia frente a los vaivenes de la política social gubernamental.

#### 2.4. El control cultural indígena del desarrollo y la definición protagónica de su propósito social como ejes de los programas y proyectos públicos.

Uno de los aspectos centrales de las premisas del etnodesarrollo es el “control cultural” del grupo social indígena de los programas y proyectos de desarrollo en que se ven involucrados, es decir la capacidad de decisión que tengan de los recursos culturales propios y ajenos que deben ponerse en juego para alcanzar su propósito social como colectivo diferenciado.

En su formulación original, la capacidad de decisión interna del grupo sobre los objetivos y medios del desarrollo y de los recursos culturales a ser movilizados en este proceso, para ser completamente libre y efectiva requería de un correlato en el plano político, en el reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos políticos indígenas en un contexto de autonomía territorial. Solo así se garantizaba que la toma de decisiones interna del grupo respecto del desarrollo a que aspiraban, estuviera libre de cualquier elemento “contaminador” o “distorsionador” de esta definición.

Ahora bien, y como se indicó, el reconocimiento pleno de los derechos indígenas es asumido en la actualidad por la política indígena implementada por CONADI en el contexto de la construcción de una sociedad chilena que se reconozca como multiétnica y multicultural.

Ello representa que a nivel de los programas y proyectos de desarrollo que materializan dicha política pública, el control cultural indígena del desarrollo es una de las herramientas centrales para la construcción de un marco de referencia para el desarrollo indígena con identidad. Es en la actualización de la capacidad de decisión del grupo respecto de lo que espera del desarrollo, donde reside la posibilidad de generar programas y proyectos de “culturalmente pertinentes”.

En otras palabras, la pertinencia de los programas y proyectos de desarrollo indígena descansa en la generación de instancias de toma de decisiones indígenas respecto de los fines de estos programas y proyectos y de cuáles son los medios que deben utilizarse para alcanzar tales objetivos.

Así, una primera aproximación a la definición de programas y proyectos públicos de desarrollo indígena con identidad, es que son aquellos dispositivos que consideran la participación indígena en cada fase de su diseño e implementación, en tanto ellos son sujetos que forman parte de un grupo o pueblo diferenciado al interior de la sociedad nacional con una serie de derechos garantizados por ley y con una identidad social y cultural que le es propia, y que por tanto no sólo son objeto o receptores de la política social de tal o cual administración gubernamental.

Es en el ejercicio político interno del grupo, en el sentido de participación activa para la toma de decisiones sobre su presente y su futuro, donde se pone en juego y se refuerza la identidad social y cultural del grupo indígena. En la medida en que los proyectos y programas de desarrollo no vienen definidos ‘desde afuera’, sino que, por el contrario, sus componentes centrales se adecuan a los objetivos establecidos por el propio grupo indígena, según sus mecanismos internos de sanción y consenso social, podrá decirse que tal o cual intervención se enmarca en los derroteros del desarrollo con identidad.

Por una parte, porque son estas definiciones políticas a nivel micro, del ejercicio del poder a nivel interno del grupo indígena frente a los agentes desarrollistas (Estado, ONG's, agencias internacionales, sectores privados, etc.), lo que contribuirá en gran medida al éxito de estas intervenciones, al existir una conducción indígena del proceso, que le otorgará coherencia y sostenibilidad; pero, por otro lado, y en una perspectiva de más largo aliento, porque sobre esta base de ejercicio político a nivel micro se contribuirá a las exigencias globales de los Pueblos Indígenas al estado-nación por el reconocimiento y el ejercicio de sus derechos como pueblos originarios.

Ahora bien, en el contexto de políticas públicas de desarrollo con identidad, la participación indígena en la toma de decisiones sobre los programas y proyectos no puede ser entendida solo de una manera consultiva o informativa, como ocurre con la mayor parte de las intervenciones de política social que realizan esta "declaración de buenas intenciones".

Es decir, tienen que existir instancias para la participación indígena informada y activa en la definición de las alternativas de desarrollo, y que dichas instancias recojan los planteamientos o especificidades del grupo indígena involucrado; por ejemplo, en materia de su organización social, económica y territorial para el desarrollo, la validación de sus mecanismos de consenso y sanción social, las modalidades de utilización y explotación de recursos naturales bajo el control indígena y los principios culturales de salvaguarda para las generaciones futuras.

Lo relevante es que estas definiciones surjan del propio grupo, y de sus procesos de reflexión y discusión internos, y no sean producto de una imposición externa de contenidos culturales estereotipados y ahistóricos, que ya no respondan a los desafíos contemporáneos a que se enfrentan los Pueblos Indígenas, como parte de sus procesos de evolución y complejidad histórica y sociocultural.

Entonces, deben satisfacerse una serie de condiciones para que este proceso participativo y de decisión sea efectivo y responda a los intereses del colectivo y no a la de los agentes externos. Entre las principales se pueden señalar:

a) Debe existir un conocimiento adecuado de las distintas esferas de decisión de la colectividad y los actuales procesos y circuitos de sanción social para la toma de decisiones. En este ámbito, es necesario conocer si existe conexión entre las decisiones de carácter simbólico y cultural con las de carácter económico y productivo, y el rol que juegan los líderes tradicionales en estas definiciones y los mecanismos de sanción social a que ellos apelan.

Si esta articulación entre liderazgos culturalmente definidos existe y ejerce influencia sobre las distintas esferas de la vida social, debe ser plenamente validada como instancia de sanción política del grupo y a partir de ella deben establecerse sus decisiones estratégicas respecto del desarrollo y lo que entienden y esperan de éste.

Sin embargo, también debe existir el suficiente conocimiento de la actual situación de un grupo indígena para establecer que ciertos mecanismos sociales de liderazgo y toma de decisión, que forman parte descripciones etnográficas ya clásicas, hayan cambiado o perdido parte de su protagonismo, en desmedro de nuevas formas de asociatividad indígena para adoptar definiciones colectivas.

En este sentido, los programas y proyectos desarrollista no puede forzar la interlocución con instancias de liderazgo tradicional que ya no existan, o cuyo rol esté concentrado actualmente en aspectos inmateriales de la cultura, sino que por el contrario debe ser capaz de entenderse con los nuevos actores sociales indígenas y sus instancias de representación y decisión en los planos sociales y económicos.

b) En segundo lugar, el objetivo de los programas y proyectos de desarrollo de la institucionalidad pública no es, o no debiera ser, la reintroducción de contenidos culturales para la “re-etnificación” del grupo indígena.

Por una parte, porque no existe una codificación única y estandarizada de los elementos culturales de un grupo a la cual apelar y sobre el cual fundar un plan de esta naturaleza. Al interior de un Pueblo Indígena existen diferencias territoriales, demográficas y de procesos históricos y sociales, lo que hace en extremo difícil alcanzar una base de contenidos a ser aplicados en distintas situaciones. Ello sería, y he aquí la segunda razón, una suerte de “dirigismo” o imposición estatal incompatible con los principios de respecto a los derechos indígenas, en particular a su propia capacidad de definir su futuro de acuerdo a los parámetros de su sociedad y de su cultura, pero concebida ésta como un marco simbólico que también cambia y se transforma y no como una sumatoria de elementos culturales fijados en un tiempo ahistórico.

La “pertinencia cultural” de los programas y proyectos de desarrollo indígena residirá, entonces, en relevar la participación protagónica de los sujetos indígenas para que estos definan, entre otras cosas, qué contenidos culturales de la cultura propia y cuáles de la cultura apropiada -como las nuevas formas de representación y participación indígena-, pondrán en juego para encarar los desafíos futuros del desarrollo.

c) Otra dimensión relevante de la participación indígena en “el control cultural del desarrollo”, dice relación con la necesidad de generar en forma iterativa fases de apresto y preparación para esta participación. Estas etapas formativas deben incluir tanto a los líderes o dirigentes como a los miembros de base, y deben estructurarse según las pautas culturales vigentes. El objetivo es transferir al grupo social herramientas conceptuales y aplicadas que permitan generar instancias abiertas y motivadas para el intercambio de ideas, la reflexión colectiva

e individual sobre su historia y los desafíos presentes y futuros en materia económica, social y cultural.

En la definición indígena autogestionada de su propósito social, deben concurrir además una batería de antecedentes cuantitativos y cualitativos sobre su entorno ambiental, económico y social, idealmente mediatizadas y jerarquizadas por un equipo facilitador de apoyo.

Las definiciones que adopte el grupo sobre la visión de su futuro y de cómo llegar a él, deben ser producto de sus arreglos y prioridades socioculturales internos, pero también es necesario incorporar etapas de análisis exhaustivo respecto de amenazas y oportunidades que existen en el entorno para concretar el propósito definido por el grupo, así como de las ventajas y debilidades que existen en su interior para alcanzar la meta deseada. En este nivel, será importante contar con la asesoría de expertos externos que puedan entregar orientaciones y recomendaciones en distintos niveles y con la mayor transparencia y certidumbre, que le permitan al grupo decidir de manera informada los costos, no sólo económicos, sino que también ambientales, sociales e incluso afectivos, que representa optar por una u otra opción de desarrollo.

Lo anterior es particularmente necesario en las definiciones de carácter económico-productivo que el grupo adopte para mejorar o fortalecer sus condiciones materiales de vida. Dada la actual realidad de transformaciones de las economías locales, regionales y nacionales, y de su dependencia e interconexión con los mercados internacionales, así como de lo que significa orientar la producción hacia el mercado, con sus niveles de competitividad, de exigencias de modernización tecnológica y productiva, es conveniente, y más bien imprescindible que el grupo social incorpore en su discusión interna los

antecedentes “técnicos” que estén a su disposición para la formulación y materialización de su opción de desarrollo.<sup>71</sup>

e) A continuación, un ingrediente que ya ha sido mencionado pero que es necesario relevar: la existencia de un equipo de apoyo, facilitador y multidisciplinario, que esté al servicio del grupo indígena y de sus procesos de definiciones internas. Se trata de un contingente humano, idealmente intercultural e integrado por hombres y mujeres, que pone a disposición sus competencias técnicas y habilidades sociales y culturales, para facilitar la generación de las instancias de discusión y de consenso grupal sobre el desarrollo y las finalidades de éste para los miembros de la comunidad.

Se trata de un equipo que conoce a cabalidad la realidad sociocultural del grupo, para potenciar, sin ideas o juicios preconcebidos, los mejores circuitos de toma de decisión participativos y culturalmente pertinentes; que ha generado etapas previas de preparación para la participación y que en ese proceso ha detectado nudos de conflictos o turbulencias en la vida social que deberán ser desactivados o al menos tenidos en cuenta para evitar una mayor tensión; y que es capaz de ofrecer al colectivo social indígena, de manera didáctica y empática, los factores críticos de éxito sobre los cuales sustentar su estrategia futura de desarrollo.

---

<sup>71</sup> La participación **informada** es un factor crítico de éxito para que el proceso de toma de decisión indígena sea un factor permanentemente incluido en el diseño y materialización de las iniciativas de desarrollo con identidad orientadas al mercado. En efecto, deben estar a disposición del **grupo indígena decisor** antecedentes especializados sobre el entorno económico, las proyecciones de rentabilidad, los costos e inversiones involucradas, las exigencias y rigurosidad en el manejo y gestión de negocios que implica la inserción de mercado, la capacidad real de absorción tecnológica requerida, una evaluación realista de las competencias y calificación del recurso humano existente en la comunidad o la organización para enfrentar estas labores, y un largo etcétera. En una estrategia de desarrollo indígena orientada al mercado o a la generación de ingresos, no es conveniente ni una imposición externa y vertical que considere al grupo indígena sólo como un factor más de producción, pero tampoco una concepción romántica o idealizada de la participación que hace descansar en ella todo el éxito de la política indígena de desarrollo. Prueba de lo anterior, **son las deficiencias en el diseño e implementación del Programa Orígenes (Mideplan-BID)**, que sólo consideró la perspectiva indígena en la formulación del Plan de Desarrollo Comunitario (PCD), y que hasta hoy sigue sin resolver si es un programa de fortalecimiento y revitalización cultural o de superación de la pobreza. Crítica manifestada, y no sin razón, por algunos parlamentarios de Gobierno de las regiones en que se focaliza el Programa; preocupados, además, por el importante gasto público desembolsado en su materialización.

## **2.5. Identidades étnico-culturales y los programas y proyectos de desarrollo: nuevos enfoques para nuevos procesos.**

En la formulación original del etnodesarrollo, el ejercicio del “control cultural” indígena del desarrollo tenía también como objetivo la ampliación de la cultura propia, y con ello la consolidación y continuidad de las fuentes de la identidad étnico-cultural.

En este proceso, un rol central es asignado al lenguaje indígena materno de cada pueblo, a través del cual se construyen y se expresan sus concepciones del mundo, y por ende de lo que esperan de su devenir histórico, que también incluye, por cierto, las definiciones y decisiones colectivas sobre sus opciones presentes y futuras de desarrollo.

No obstante, esta última década también ha sido testigo de cambios relevantes en la manera en que los propios pueblos indígenas establecen sus mecanismos de identificación cultural y social; transformaciones que tienen consecuencias, además, en sus relaciones con el estado y la sociedad nacional.

Por una parte, se plantea la situación de que sectores importantes de población indígena no exhiben ya las señales visibles y tradicionales de su identidad cultural: lenguaje, formas organizativas propias, la ocupación sobre un territorio histórico sobre el cual decidir el acceso y la utilización de los recursos naturales, entre otros. Pero sin embargo, persisten en sus identificaciones como indígenas y pertenecientes a pueblos originarios, ya sea que habiten en contextos urbanos y no sean hablantes activos de su lenguaje materno, o incluso que su primer idioma no sea ya el de sus ancestros, sino que el español aprendido en el colegio o la escuela.

Este hecho remite a la constatación de que las identidades culturales indígenas, pero también las identidades culturales en general, tiene una dimensión social, de

relaciones sociales entre sus miembros que juegan un papel protagónico. Los miembros de una etnia o de un Pueblo Indígena son un grupo social, que comparten valores culturalmente prescritos, se sienten parte de una historia y de un destino común y han experimentado situaciones, aprendizajes y experiencias de vida similares. Las señas visibles de su identidad cultural pueden no estar presentes, pero eso indica la falta de autonomía que tendrían como pueblo pero no que esté en riesgo su existencia y continuidad como tal.<sup>72</sup>

Es decir, la identificación social y cultural indígena persiste aun cuando no estén presentes las fuentes tradicionalmente asociadas a la pertenencia étnica. Como se indicó más arriba, ello es particularmente visible en el caso de la población indígena que habita en espacios urbanos y que participa en diversas instancias de interrelación interétnica y de consumo cultural de pautas dictadas por la sociedad nacional no indígena.

Una explicación habitual y de sentido común a esta situación es que los grupos de población indígena migrante y su descendencia formarían parte de los segmentos más empobrecidos de los núcleos urbanos, y que por tanto su identificación como indígenas les permitiría encontrar una explicación a su situación de pobreza y de falta de oportunidades: “se es pobre porque se es indígena”. Es decir, la identidad étnica como un “refugio” frente a la experiencia común de enfrentar condiciones estructurales de exclusión social.

Sin embargo, específicamente para el caso chileno y frente a los actuales datos estadísticos disponibles respecto de la situación socioeconómica de la población que se reconoce como indígena, esta aseveración merece ser revisada y objeto de una contrastación empírica, porque puede ser errónea o contener sólo una parte de verdad.

---

<sup>72</sup> Haughney y Mariman, 1993. Citados en Durston, John, et al. 1995, pág. 16.

En efecto, los datos estadísticos de la última Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (o Encuesta CASEN, por sus siglas), realizada el año 2000 en Chile, indica que la población que se reconoce como indígena asciende a 666.319 personas, que corresponde a un 4,4% del total de población nacional.

De este número, un 27 % por ciento corresponde a personas bajo la línea de pobreza y un 37,2 % a población indígena rural.<sup>73</sup> Por lo tanto, también existe un importante porcentaje de personas urbanas que forman parte de circuitos de consumo de bienes y servicios materiales y simbólicos, que están insertos en procesos de modernización económica y de modernidad cultural, y que se reconocen como indígenas y pertenecientes a alguno de los pueblos originarios reconocidos por la Ley Indígena 19.253.

En otras palabras, importantes sectores de la población indígena del país han estado “expuestos” a influencias y tendencias modernizadoras, propias de los procesos políticos, económicos y culturales de las sociedades de Occidente, pero sin embargo, sus identidades étnico-culturales lejos de disolverse o de sufrir efectos “aculturizadores”, persisten, se refuerzan o se reinventan, en contextos no rurales y no necesariamente de pobreza o de carencias económicas extremas.

Lo anterior, además, sin que haya existido un contexto en la sociedad nacional ampliamente favorable a la expresión de la diversidad cultural y a un reconocimiento estatal de la multiculturalidad de la sociedad chilena, aspectos aún pendientes, como ya fue apuntado. Ciertamente es que han existido algunos avances a partir de la promulgación de la Ley Indígena, de la creación de la CONADI, y de otras iniciativas estatales más recientes para el desarrollo de la población

---

<sup>73</sup> Según la Encuesta CASEN 2000, un 62,8% de población indígena es urbana y un 67,8% está por sobre la línea de pobreza, de un total de 666.319 personas indígenas, el 4,4% del total de población nacional. En sintonía con el último Censo 2002, la CASEN 2000, inquirió por la pertenencia a un pueblo originario, que es una pregunta “dura” e incontestable sobre la filiación étnica, social y cultural; a diferencia del Censo de 1992 que incorporó una interrogante por auto identificación cultural, complementaria con la pertenencia a la nacionalidad chilena, en la cual posiblemente se incluyeron segmentos de población no indígena que sentían “simpatías” o “identificación” por las culturas indígenas del país. Lo anterior parece ser una explicación más razonable en el descenso del n° total de población indígena detectado entre uno y otro censo, antes que las denuncias de “genocidio estadístico” planteado por algunas organizaciones indígenas de Santiago.

indígena<sup>74</sup>, pero ellas comparten un enfoque centrado en el apoyo a los sectores rurales y económicamente bajo la línea de pobreza.

Por el contrario, persisten todavía en la sociedad nacional chilena actitudes de racismo y de discriminación por motivos étnicos, algunas veces encubierta, en otras de manera frontal; cuya expresión más clara tiene lugar precisamente en los centros urbanos, donde se experimentan concretamente relaciones interétnicas asimétricas, basadas en prejuicios y en discriminación. Sería dable esperar aquí, entonces, una mayor disolución de las identidades culturales indígenas, un 'ocultamiento' de la pertenencia étnica a objeto de alcanzar una 'integración' plena y 'sin desventajas' en los circuitos de producción económica y de relaciones sociales y simbólicas de los sectores urbanos.

No obstante, los antecedentes cuantitativos recientes indican que la mayor concentración de segmentos de población del país que se reconocen como indígenas, habita en las zonas urbanas y en un porcentaje mayoritario no necesariamente forma parte de los sectores más pobres y excluidos social y económicamente.

¿Qué conclusiones o interpretaciones pueden sacarse de esta situación? Si bien harán falta nuevas investigaciones sociológicas específicas para responder con propiedad a esta interrogante, al menos para el contexto de esta investigación pueden aventurarse las siguientes consecuencias:

- En primer lugar, que las identidades étnico-culturales, al menos en Chile, son mucho más persistentes y sólidamente arraigadas de lo que habitualmente se piensa, tanto a nivel de las ciencias sociales como en las opiniones de sentido común. Al parecer, los elementos o factores identitarios exceden con creces

---

<sup>74</sup> Como los "diálogos comunales" con comunidades y organizaciones indígenas, particularmente mapuches, sobre las cuales se basarían las 16 medidas presidenciales de coordinación intersectorial para el desarrollo indígena, que incluye al Programa de Desarrollo Integral de las Comunidades Indígenas o Programa Orígenes, co-financiado con un préstamo del BID más el aporte local del Estado chileno.

los considerados hasta ahora por la literatura especializada e inclusive por los propios movimientos indígenas.

En efecto, durante todo el siglo 20 se pregonó -en tono de denuncia por las organizaciones indígenas y por los pensadores indigenistas, y de “buena nueva” por los sectores “modernizantes” de la sociedad-, la desaparición cultural de los Pueblos Indígenas, su aculturación, y la rápida integración en los patrones sociales y culturales de la nación chilena. Sin embargo, a inicios del siglo 21, y sin una política consistente, continuada y coherente de reconocimiento de la multiculturalidad del país, al menos 666.319 personas (el 4,4 % del total de población nacional), siguen reconociéndose como indígenas y, más aún perteneciente, a un pueblo originario.

- Segundo, que los procesos de modernización económica y productiva que involucren a grupos de población indígena, no necesariamente han de traducirse en la descomposición de su identidad cultural, en su “aculturación”, o en la negación de su condición de indígenas, como lo establece el hecho de que el 67,8% de la población indígena está por sobre la líneas de pobreza (444.391 personas) y no esté completamente excluida social y económicamente.

Desde esta perspectiva, vale la pena revisar los planteamientos políticos y académicos, que rechazan la incorporación de la población indígena, y sobre todo a grupos de población indígena rural, a los circuitos de mercado para la producción e intercambio de bienes y servicios, aduciendo una imposición de la lógica mercantilista y de la racionalidad instrumental por sobre las lógicas indígenas de producción que no buscarían el lucro y la acumulación, y con ello la progresiva desaparición del tejido sociocultural que da sustento a sus identidades étnico-culturales.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Ahora bien, no es el propósito discutir aquí la legitimidad o validez de la crítica al modo de producción capitalista por la generación de desigualdades sociales, de concentración económica, de depredación de los recursos naturales y otros efectos no deseados de las políticas económicas “modernizadoras”. Lo que sí se señala es que esta crítica no puede

- En tercer lugar, que es necesario revisar críticamente los planteamientos que postulan la necesidad de incluir en los programas y proyectos de desarrollo indígena componentes de refuerzo o revitalización de elementos o dispositivos simbólicos que están en la base del entramado sociocultural de las sociedades indígenas, entendiendo por ello que estas intervenciones se enmarcan en el desarrollo con identidad o “con pertinencia cultural”.

Por una parte, porque, como se estableció, resulta muy difícil apelar a un repertorio fijo, uniforme y estandarizado de prácticas y creencias culturales que sirvan como referente a las iniciativas de desarrollo indígena. Las realidades indígenas sociales, demográficas, territoriales y económicas son cada vez más diversas y complejas, así como los procesos de cambio y continuidad de sus contenidos simbólicos y culturales, como se ha analizado en el caso de las poblaciones indígenas urbanas.

De este modo, una institución cultural tradicional que sea muy representativa en algún territorio, puede no tener la misma vitalidad o injerencia para otro grupo o colectivo indígena, sin que ello signifique que “unos son más indígenas que los otros”, o que “su identidad cultural tiene mayor fortaleza que la otra”. La imposición de tal institución como requisito indispensable para canalizar un programa de desarrollo productivo con “pertinencia cultural” en este segundo grupo, podrá convertirse en un obstáculo a la participación y toma de decisión indígena, antes que en un elemento facilitador y contribuyente a los procesos de identificación cultural internos al grupo.

La constatación de esta dinámica interna compleja y en permanente transformación de los mecanismos simbólicos y materiales de identificación étnica y cultural, y la evidencia de su vitalidad y renovación, incluso en contextos

---

parapetarse detrás de una argumentación que apela a la disolución de las identidades indígenas o la destrucción de los fundamentos de su cultura, porque, como se estableció, ello no parece tener asidero en la realidad y, por el contrario, podría estar relegando a las poblaciones indígenas rurales a condiciones de rezago económico y de empobrecimiento material, que sí puede traer aparejado procesos de migración forzada, en condiciones desventajosas, para engrosar los “bolsones de pobreza” de los polos urbanos.

altamente “adversos”<sup>76</sup>, como las sociedades actuales que participan de las redes de intercambios de signos, valores, recursos económicos e información, con una orientación claramente “moderna”, parece contradecir o al menos minimizar la necesidad de que las políticas públicas de desarrollo indígena deban incluir, forzosamente, una vinculación entre sus aspectos económicos y productivos con contenidos referidos a prácticas y creencias culturales de las sociedades indígenas, como una manera de asegurar su existencia y continuidad.

Los Pueblos Indígenas no parecen necesitar de este tipo de “refuerzos” de su identidad cultural o de estas “redefiniciones dirigidas” en los programas y proyectos estatales de desarrollo, más bien requieren ser considerados como protagonistas de sus propias opciones de desarrollo económico y productivo, con la capacidad de decidir e influir en cada una de las etapas de estas intervenciones, como un actor social relevante y con capacidad de propuesta desde su propia especificidad social y cultural. Es el reconocimiento de esta especificidad, del derecho de los indígenas a ser sujetos de su propio desarrollo, lo que confiere a los programas y proyectos su condición de “culturalmente pertinentes” o que contribuyen al desarrollo con identidad.

## **2.6. Particularidades culturales y territoriales indígenas en los programas y proyectos de desarrollo con identidad**

En sintonía con lo anterior, los programas y proyectos de desarrollo de la CONADI debieran potenciar la expresión específica y característica de cada uno de los Pueblos Indígenas reconocidos en la Ley Indígena 19.253, así como las manifestaciones regionales y territoriales de las identidades culturales al interior de cada uno de estos pueblos.

Es decir, y a modo de ejemplo, las estrategias de desarrollo económico y productivo indígena a través del mercado, discutida en esta páginas, no debe ser

---

<sup>76</sup> En el sentido de que no son las condiciones tradicionales de reproducción de las identidades culturales indígenas: rurales, de aislamiento, de escasa relación con las corrientes modernizadoras, etc.

impuestas a raja tabla o con un criterio único de planificación y gestión, o de extrapolar resultados exitosos de un contexto a otro, sin una adaptación crítica a la realidad territorial, económica y sociocultural de cada grupo de población indígena.

El protagonismo y participación indígena, ya señalados, en la definición e implementación de sus opciones estratégicas de desarrollo, y promovidas por la política pública “culturalmente pertinente” de CONADI, será un dispositivo central en la puesta en marcha de programas y proyectos que se adaptan de manera innovadora y no mecánica a las especificidades de diverso orden de los pueblos indígenas y de sus expresiones territoriales.

En este contexto, CONADI institucionalmente presenta ventajas comparativas que deben ser realzadas y potenciadas. Ellas dicen relación con la existencia de las Oficinas o Unidades Operativas de CONADI en las regiones del país con una alta concentración de población indígena o que incluyen territorios de ocupación histórica y ancestral de los pueblos originarios.

Estas Oficinas son las instancias en el ámbito público que mejor conocen las especificidades, requerimientos y demandas de desarrollo indígena en sus territorios y las formas culturalmente apropiadas de canalizar estos planteamientos. Así también, poseen diagnósticos y datos estratégicos sobre las ventajas y debilidades de los grupos de población indígenas a tener en cuenta para la instalación de iniciativas de desarrollo orientadas al mercado y a la generación de ingresos. Saben con qué grupos o sectores se puede avanzar con mayor rapidez, y cuáles requieren fases previas de apresto técnico, y de apoyo y formación para la participación y los recursos humanos, entre otras dimensiones.

Además, CONADI ha venido plasmando y promoviendo un enfoque territorial de gestión con los servicios públicos, los actores sociales indígenas y las agencias no gubernamentales de desarrollo rural. Lo cual representa una metodología institucional de validación de las definiciones, coordinaciones y

complementariedades realizadas en el nivel territorial entre los principales sectores involucrados en el desarrollo de los grupos de población indígena, empezando por sus propios protagonistas: las organizaciones indígenas potenciadas como actores sociales y contrapartes de la inversión pública y privada en “territorios indígenas”.

## **2.7. Formación de capital humano y social indígena para el desarrollo**

A partir de la revisión de los ejes centrales del etnodesarrollo, se establece que una de las condiciones esenciales para una definición y control indígena del desarrollo a través de la modernización de sus sistemas económicos y productivos, es una importante y consistente inversión en el capital social y humano de los grupos de población indígena.

Esta inversión debe considerar los requerimientos y especificidades territoriales e incluir desde programas de nivelación en educación formal, pasando por ciclos de formación y capacitación técnica pero también de gestión organizacional y preparación para la participación, hasta asesorías especializadas en adopción de nuevas tecnologías, administración financiera y contable, gestión de negocios y materias afines, vinculadas con una eventual inserción de mercado de la producción indígena.

Tal dimensión en los programas y proyectos de desarrollo indígena resulta indispensable para instalar capacidades y competencias en las organizaciones y comunidades indígenas, que les permitan la absorción social de saberes y tecnologías para la innovación social y económica, y con ello integrarse de manera competitiva y no dependiente en los circuitos de mercado, locales, nacionales e incluso internacionales.

Un elemento facilitador de estos procesos, aún poco explorado por CONADI, es la aproximación a sujetos indígenas, individuales y colectivos, emprendedores y

exitosos en lo económico, lo político, en el ámbito de la ciencia y tecnología, de las comunicaciones, de las expresiones artísticas (literatura, música, danza, etc.), que forman parte de sistemas “modernos” de intercambio de bienes y servicios tangibles e intangibles, pero que mantienen su identificación cultural y su adscripción como miembros de un pueblo originario.

Ya se indicó que este segmento de población indígena existe y si bien no es relevante en términos cuantitativos según las últimas encuestas y censos de población, sí lo es desde una óptica cualitativa, aunque no es visualizado aún por CONADI ni por la política indígena gubernamental como aliado en instalar procesos de desarrollo indígena. Ellos podrían actuar como “agentes de desarrollo” y sus experiencias de inserción económica y productiva servir como efecto demostrativo y replicable, de manera innovadora, en otros grupos de población indígena, rural y urbana.

No se trata de convertir a estos segmentos en los beneficiarios directos de la política indígena de CONADI en detrimento de los sectores bajo la línea de pobreza o en proceso de consolidación de sus emprendimientos. Para los primeros ya existen instrumentos de fomento productivo públicos y privados que se adaptan mejor a sus requerimientos en materia de desarrollo. La idea, en cambio, es atraerlos como “aliados estratégicos” en el desafío institucional de construir una sociedad multicultural y multiétnica.

En este sentido, estos segmentos de población indígena sí son los receptores privilegiados de una política comunicacional de CONADI, que se oriente a superar todas las formas de discriminación en la sociedad nacional chilena, y a generar un contexto valórico de respeto y reconocimiento de su diversidad cultural. Otra de las tareas institucionales a ser incluidas en este nuevo enfoque de política indígena.

## **2.8. Experiencias pilotos demostrativas del nuevo enfoque institucional del desarrollo indígena con identidad**

A modo de recomendación, CONADI debiera ser capaz de plasmar este enfoque contemporáneo del desarrollo indígena con identidad para sus programas y proyectos, en experiencias concretas de trabajo, que avalen la viabilidad de esta nueva definición institucional para mejorar las condiciones de vida de la población indígena.

Debido a limitaciones presupuestarias evidentes y de envergadura de la labor en cuestión, CONADI no puede arrogarse la tarea de mejorar por sí sola las condiciones materiales de vida de toda la población indígena, rural y urbana. Para ello necesita el inevitable concurso del resto de los servicios públicos, sectoriales y territoriales, de las agencias no gubernamentales de desarrollo y, como se estableció, también la participación del sector privado.

Una manera de “atraer” al resto de los actores involucrados es a través de experiencias piloto de “desarrollo indígena con identidad”, innovadoras, visibles y replicables, donde converjan los enfoques de gestión territorial y de articulación y complementariedad de los Fondos y programas de CONADI.

Algunas instancias privilegiadas para esta coordinación interinstitucional, que potencia las dimensiones productivas, sociales y culturales del desarrollo, como se vio a través de la participación protagónica de los sujetos indígenas, son los predios familiares y comunitarios adquiridos por el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, las Áreas de Desarrollo Indígena declaradas (San Pedro de Atacama en la II Región, Jiwasa Oraje en la I, Alto Bío-Bío y Lleu-Lleu en la Octava Región y Lago Budi, en la Región de la Araucanía), y aquellas cuya declaración está en estudio (Nahuelbuta, o Secano Interior, también en la Novena Región, Alto El Loa en la Segunda Región, y Chiloé en la Décima Región); así como en los territorios

indígenas priorizados por CONADI, a través del Fondo de Desarrollo, que cuentan con diagnósticos y planes de inversión territorial.

## **2.9. La metodología proyectista de los programas y proyectos de desarrollo indígena y los (nuevos) desafíos del desarrollo con identidad.**

A nivel de los usuarios o beneficiarios de las políticas públicas de desarrollo indígena, ya sean colectivos o individuales, éstas orientaciones se expresan concretamente en programas de inversión social, que a su vez contienen un conjunto de instrumentos denominados fondos concursables, al cual postulan las organizaciones o personas individuales indígenas mediante la forma de un proyecto, en que inscriben su demanda.

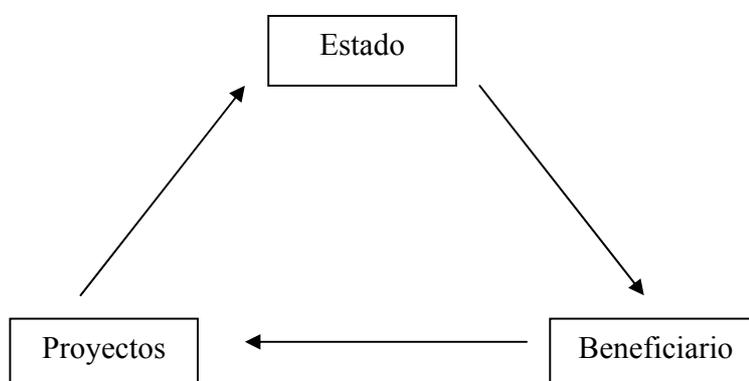
Esta modalidad, que en sus inicios apuntaba a asegurar la transparencia democrática en la asignación de los recursos: el proyecto era o no priorizado según su coherencia técnica interna respecto de la oferta pública, y no en base a una relación de clientelismo o de favoritismo de alguna especie por parte de la fuente de financiamiento, y que se sustentaba en un proceso de aprendizaje y autodefinition indígena de sus demandas, la cuales eran expresadas en un proyecto; también requiere de un análisis y revisión crítica para establecer sus reales posibilidades de canalizar los procesos de recuperación de la base económica y social indígena.

### **2.9.1. Características y fines de la metodología proyectista: fortalezas y debilidades.**

Mediante esta metodología lo que se perseguía originalmente era la recomposición del 'tejido social' y organizativo de las comunidades a nivel local, como el sustento de un proceso de desarrollo indígena participativo y autogestionado. Para ello, el Estado transfiere una serie de dispositivos y

herramientas metodológicas a las comunidades y grupos indígenas, para que estos elaboren sus distintas demandas y las canalicen con la forma de un proyecto, que es postulado a una fuente de financiamiento y que, en caso de ser aprobado, es a continuación ejecutado por la propia comunidad, con el apoyo y orientación técnica de una institución privada, como una consultora o una ONG, que también es contratada con recursos estatales.

El esquema ha sido descrito aludiendo a una representación triangular:



- En que el Estado se ubica en el vértice superior y oferta una serie de herramientas de asesorías y capacitación que les permita a las comunidades y personas indígenas definir de manera participativa sus demandas y articularse en torno a ellas.
- Con estas herramientas y aprendizajes, los beneficiarios transforman sus demandas en proyectos, y proponen una metodología de ejecución de los mismos.
- A continuación el proyecto es presentado a la fuente de financiamiento (estatal) que a su vez evalúa su forma y contenido, prioriza y asigna los recursos, y realiza un seguimiento durante y expost de sus resultados.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> De acuerdo al esquema, entonces, el Estado aparece asumiendo 3 funciones: “fomenta proyectos en la base, disemina metodologías, capacita en gestión cuando corresponde y propone líneas de acción; evalúa los proyectos presentados y los financia y, por último, evalúa los procesos ocurridos y, en ciertos casos, controla los recursos entregados”. José Bengoa, op. cit., página 360.

Una adecuada síntesis del enfoque de la metodología proyectista es la siguiente:

*“(...) el sujeto beneficiario de la política del Estado es la comunidad local; la comunidad o grupo organizado decide sobre sus prioridades; las demandas se transforman en proyectos; el Estado debe velar por otorgar financiamiento, en la medida de lo posible, a esos proyectos de desarrollo local; el Estado debe capacitar, apoyar, controlar y evaluar el proceso; el éxito del proyecto residirá en la capacidad de los propios ejecutores (indígenas), quienes posteriormente deben adecuarse a las condiciones existentes en los mercados y en la sociedad.”<sup>78</sup>*

Respecto de los éxitos alcanzados a través de esta metodología, se destaca por una parte su efectivo rol como instrumento modernizador en las comunidades, que ha favorecido procesos de interrelación y comunicación de la dirigencia indígena de base con los distintos actores públicos que intervienen en el nivel local, para la búsqueda de información y apoyo en la formulación del proyecto, y de gestiones para conseguir aportes adicionales y con ello aumentar la condición de “elegible” del mismo.

Es decir, la gestión y negociación de los dirigentes y representantes indígenas en la lógica institucional de los propios servicios públicos, cuyos aprendizajes les permiten desenvolverse con éxito en el entramado burocrático territorial y movilizar con éxito recursos a sus comunidades. Fortaleciendo con ello a la comunidad en su capacidad de articularse para conseguir objetivos que son comunes, para definir así su “propósito social” utilizando “recursos culturales” que son externos – en el lenguaje del etnodesarrollo-, y dejando atrás relaciones clientelísticas o de pura asistencialidad con el Estado, al plantearse una relación horizontal de trabajo con los encargados y responsables estatales de los fondos concursables.

En ocasiones, esta metodología ha logrado poner en marcha procesos de desarrollo exitosos y sostenibles en las comunidades, que no solo se ha traducido en un fortalecimiento de sus estrategias económicas y productivas, algunas de

---

<sup>78</sup> José Bengoa, op. cit., página 362.

ellas con una alta rentabilidad de mercado, sino también ha consolidado a líderes y actores locales indígenas con capacidad para convocar a la comunidad en el procesamiento de sus demandas, traducirlas en proyectos y en planes de trabajo, que luego son ejecutados por ellos mismos.<sup>79</sup>

En cuanto a las debilidades que es posible constatar, ellas radican por un parte, en que en ocasiones los proyectos no necesariamente son formulados y ejecutados de manera autogestionada y con una amplia participación comunitaria; son las consultoras u ONG's las que en base a su conocimiento de la oferta pública de fuentes de financiamiento convocan a las comunidades con que trabajan habitualmente para organizar sus demandas bajo la forma de determinados proyectos, por lo general aquellos que mejor calzan con el perfil a ser financiado por el fondo concursable. Entonces, son ellas las responsables finales de la formulación y la postulación del proyecto, aunque formalmente sea la comunidad y sus representantes quienes aparecen en la gestión de éste. Así, la relación clientelística ya no es directa con el aparato estatal, sino que se ve mediatizada por la intervención del consultor externo o de la ONG.

En el frente comunitario interno, una mala administración o gestión indígena del proyecto adjudicado, particularmente de sus recursos financieros, es fuente de conflicto y división entre los comuneros y asociados, genera severas desconfianzas y rivalidades que terminan afectando profundamente el tejido organizativo comunitario que precisamente se buscaba renovar o fortalecer. Así también, algunos proyectos que son concebidos y formulados con la participación del conjunto de la comunidad, y que por tanto la involucran en las expectativas de financiamiento, posteriormente, tras su adjudicación, solo son ejecutados por algunos grupos afines en su interior, los más cercanos a la dirigencia que gestionó el proyecto, convirtiéndose en una fuente adicional de tensiones y conflictos, e instalando desconfianzas tanto hacia los representantes comunitarios como al

---

<sup>79</sup> Esta metodología, en ciertos casos, *“ha permitido el desarrollo de proyectos de alta rentabilidad, eficiencia y sustentabilidad. Ha permitido el surgimiento de actores, líderes sociales capaces de organizar las demandas, transformarlas en planes de acción y ejecutarlos”*. José Bengoa, op. cit. página 361.

mecanismo de los proyectos para poner en marcha procesos de desarrollo comunitario.

Desde el ámbito estatal, las debilidades de esta metodología radican en que es el Estado y sus agentes, los que definen las prioridades de la inversión social y los ámbitos de desarrollo a que ésta debe apuntar, sin que esta oferta pública implique una participación indígena de dichas definiciones, limitándose el proceso comunitario y autogestionado de transformar las demandas en proyectos en un mero ejercicio de llenado de un formulario, en que los ámbitos ya vienen predefinidos por la agencia estatal que convoca al fondo concursable.

A partir de esta constatación, entonces, parece necesario e indispensable revisar la continuidad de la metodología proyectista como principal instrumento de la política pública de inversión si esta se orienta a la recuperación de la base económica y social indígena. Sus alcances y posibilidades son limitados, así como la posibilidad de gatillar transformaciones de fondos en los sistemas económicos y productivos indígenas.

## **2.10. Síntesis: Ejes para la construcción de un marco de referencia contemporáneo del desarrollo con identidad desde el ámbito de lo público.**

Se resumen a continuación las dimensiones o ejes caracterizados en estos dos capítulos iniciales de la investigación, susceptibles de conformar un marco de referencia contemporáneo para los programas y proyectos de la institucionalidad pública, y particularmente de CONADI, que se enmarquen en los lineamientos del “desarrollo indígena con identidad”:

### **a. El desarrollo con identidad entendido como parte del proceso de construcción de una sociedad multiétnica y multicultural, que reconozca**

**y amplíe el ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los Pueblos Indígenas.**

Alude a la constatación de que las políticas de desarrollo de los Pueblos Indígenas que promueve el Estado chileno deben formar parte de una finalidad más amplia. Este propósito superior es la construcción de una sociedad que se reconoce a sí misma como multiétnica, que valora y promueve la existencia y expresión de su diversidad cultural, y que establece instancias para que esta diversidad cultural se reproduzca y tenga continuidad histórica.

Estas instancias son de tipo comunicacional y de difusión cultural hacia la población no indígena, pero también de reconocimiento formal (constitucional) de un estatuto de derechos indígenas individuales y colectivos, para decidir su propio futuro como sociedades diferenciadas al interior del estado-nación.

Es en la puesta en marcha de espacios simbólicos y materiales para el ejercicio indígena de carácter político, en el sentido amplio del término, donde radica el compromiso y la posibilidad estatal para promover el desarrollo indígena junto con contribuir a la continuidad de las identidades étnico-culturales de los pueblos originarios.

**b. El desarrollo con identidad entendido como el proceso de recuperación de la base social y económica indígena, sobre el cual sustentar el ejercicio efectivo de sus derechos colectivos como Pueblos.**

La efectiva y amplia participación indígena requerida en las instancias de definición y ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, hace necesario contar con una población formada e informada, económicamente autónoma, con redes de relaciones y de organizaciones entre las cuales circulan y se debaten las ideas, las reflexiones y las apuestas de futuro individuales y colectivas, sobre la identidad, la cultura y el desarrollo.

Es decir, que cuenten con una base social y económica consistente que supere las situaciones de marginalidad económica y de exclusión social en que se encuentra parte importante de la población indígena (el doble del porcentaje de población nacional con estas mismas características), y que son un obstáculo estructural para conocer, demandar y ejercer sus derechos individuales y colectivos en tanto pueblos originarios.

Es por ello que las políticas públicas deben promover el desarrollo social y económico de la población indígena, con el propósito de consolidar esta base material que permita y sustente el ejercicio efectivo de los derechos indígenas políticos, sociales, culturales y territoriales.

**c. El desarrollo con identidad como un proceso de desarrollo social y económico de la población indígena, teniendo como referencia y no como obstáculo el modelo de desarrollo nacional, basado en el crecimiento económico, la apertura comercial y la equidad social.**

El proceso de recuperación de la base económica y social de los Pueblos Indígenas a ser promovido por la política indígena gubernamental, no puede estar al margen o ser diametralmente distinto de la estrategia que el país ha definido para su desarrollo.

Debe existir una complementariedad entre ambos procesos de desarrollo, de manera que los Pueblos Indígenas puedan aprovechar las oportunidades que se abren con los avances en materia de apertura comercial, crecimiento económico y de modernización productiva.

La globalización económica, los acuerdos de libre comercio y los procesos de expansión empresarial en territorios habitados por indígenas, son parte inevitable de la estrategia de desarrollo económico nacional. Los Pueblos Indígenas y las

políticas estatales que promueven su desarrollo, no pueden dar la espalda a esta realidad y rechazarla por completo, por el contrario, deben analizar descarnadamente las oportunidades y amenazas que representan, y establecer en qué medida las diversas realidades económicas y productivas indígenas pueden articularse a ellos. De lo contrario será en extremo difícil contribuir al desarrollo social y económico indígena que sustente el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos.

En este sentido, el desarrollo económico y social en el caso de los Pueblos Indígenas no es un fin en sí mismo, sino que un medio o instrumento para que sus miembros cuenten con las herramientas materiales e intangibles que les permitan ser protagonistas informados, activos y reflexivos de sus definiciones políticas, sociales, económicas y culturales.

**d. El desarrollo con identidad como un proceso que asume la diversidad económica, ambiental, territorial, organizacional y sociocultural de los Pueblos Indígenas, para desde ahí proponer estrategias y prácticas para la recuperación de su base social y económica.**

Teniendo como referencia global la estrategia de desarrollo definida y consensuada por el país, las líneas de desarrollo indígena social y económico deben sustentarse en una caracterización y examen detenido de las diversas realidades económicas y productivas de los grupos de población indígena que habitan en el territorio nacional.

Algunos segmentos estarán ya articulados a los circuitos de mercado, en cambio otros se mantendrán en esquemas de subsistencia y autoconsumo. Posiblemente también existan estrategias mixtas que combinen ambas modalidades: producción para el mercado (local) con excedentes para el consumo interno familiar, o a la inversa. Pero además es necesario resaltar las diferencias entre las prácticas económicas de la población indígena urbana respecto de la rural; entre los

distintos Pueblos Originarios que reconoce la Ley Indígena, pero también al interior de cada Pueblo, según su distribución territorial, la composición étnica y de género de sus actores productivos

Así también, es necesario evidenciar las limitantes estructurales de algunos sectores para el desarrollo económico y social, como el minifundio o la escasez de agua de riego en el caso de la población indígena rural; el bajo nivel de escolaridad que influye sobre la capacidad de absorción tecnológica y de innovación, la insuficiente satisfacción de necesidades básicas (salud, vivienda, electrificación, redes de comunicación, agua potable y alcantarillado, redes viales, entre otras). Tales aspectos deben estar resueltos o al menos ser considerados de manera prioritaria al momento de diseñar y poner en marcha programas y proyectos concretos de desarrollo indígena económico y social, por parte de la institucionalidad pública.

**e. El desarrollo con identidad como un proceso permanente de elección y definición bajo el control indígena, que refuerza y da continuidad a sus mecanismos de identificación social y étnico-cultural.**

Las orientaciones de las políticas de desarrollo indígena se expresan en programas y proyectos que la institucionalidad estatal oferta a la población indígena, ya sea a través de CONADI o del resto de los servicios públicos.

Dichos instrumentos se enmarcarán en una política de desarrollo indígena con identidad, en tanto ofrezcan instancias y dispositivos para un permanente control (cultural) indígena de su proceso de formulación, implementación y evaluación de sus resultados. Es decir, en tanto los indígenas sean considerados como sujetos centrales de la acción pública y no simples destinatarios de subsidios u otras modalidades de inversión social.

Es esta concepción de política pública, la de generar espacios para la efectiva participación indígena en la definición de su propósito individual y colectivo frente al desarrollo, la que promueve y da continuidad a los mecanismos indígenas de identificación étnico-cultural.

En otras palabras, en la medida en que el grupo o colectivo indígena, en tanto miembros reconocidos de un pueblo originario, son convocados y ejercen la capacidad de decidir e incidir en los programas y proyectos de desarrollo, en relación a las modalidades de desarrollo social y económico a ser promovidas, a la continuidad de sus prácticas e ideologías culturales, a sus formas de organización internas y de representación ante los no indígenas, entre otras cuestiones fundamentales, podrá indicarse que tales iniciativas contribuyen de manera sustantiva a la actualización de los dispositivos que refuerzan las identidades culturales indígenas, y que por lo tanto se inscriben en la política pública de desarrollo con identidad.

La idea es que, tanto a nivel colectivo como individual, la existencia formal de instancias de debate y decisión indígena frente a los programas y proyectos de desarrollo, aseguran no sólo la 'pertinencia' de la inversión pública, en el sentido que responde a los intereses definidos por la propia comunidad o persona indígena, sino que también refuerza las fuentes de identificación cultural al ejercer una capacidad de ejercicio político basada en su condición de indígenas.

**f. El desarrollo con identidad como un proceso que contempla la participación de equipos de apoyo técnico especializados e interculturales, que orientan, acompañan y están al servicio la definición indígena de sus estrategias de desarrollo económico y productivo.**

A nivel de los programas y proyectos de "desarrollo con identidad" del sector público, el proceso de definición indígena del desarrollo, en que el colectivo indígena 'se apropia' y decide sobre la herramienta de inversión social (el proyecto

o la suma de ellos), acompaña a esta definición un equipo facilitador que pone a disposición de la comunidad, la asociación o el individuo, un repertorio amplio y en profundidad de antecedentes e informaciones para la toma de decisiones de carácter social, económico y productivo.

Este equipo multidisciplinario, intercultural y técnico, integrado por hombres y mujeres, pone al servicio del indígena sus competencias técnicas y habilidades profesionales para que éste construya su 'carta de navegación' respecto de su desarrollo social y económico, con datos 'duros' de la realidad y del entorno económico, productivo, cultural y medioambiental. Con plena certeza y claridad de las exigencias, compromisos obligaciones y consecuencias que significa optar por una u otra alternativa de desarrollo, particularmente cuando ésta consista en una apuesta de incorporación al mercado de la producción y los servicios elaborados por indígenas.

## **Capítulo 3:**

### **Marco metodológico, conceptos y aplicación.**

#### **3.1. El enfoque cualitativo de investigación en Antropología Social**

La Antropología Social como disciplina perteneciente a las Ciencias Sociales busca explicaciones o interpretaciones de la conducta humana, a partir de la matriz sociocultural en que éstas se realizan.

En la medida en que su objeto clásico de investigación, los grupos humanos “no occidentales”, ha ido transformándose y complejizándose, y que en este proceso el propio status del investigador también ha sufrido cambios profundos –ahora sabemos que no está radicalmente separado de la observación que realiza, y que esa observación le afecta a él y también a su ‘objeto de estudio’-, la Antropología Social evidentemente no dispone de un único marco conceptual al que acogerse y, más aún, no dispone de una teoría global y explicativa de los principios simbólico-culturales que gobiernan la conducta humana, al estilo de las ciencias naturales o “duras”.

No obstante, la disciplina antropológica ha venido generando y aportando una importante producción intelectual respecto de la manera en que se organizan, se relacionan y se reproducen las sociedades humanas y el rol central que en este proceso le cabe a la cultura.

A través del desarrollo de la teoría antropológica, la cultura ha sido objeto de variadas definiciones: desde aquellas formulaciones iniciales que incluyeron tanto los aspectos materiales e ideacionales producidos por una sociedad; pasando por las que indagan en su rol cohesionador y “funcional” a la mantención del orden social, ya sea para su perpetuación o bien para su desmantelamiento; y a otras más recientes interesadas en su contenido simbólico, organizador de las

relaciones sociales y, por ende, de las relaciones que existen entre las sociedades y al interior de las sociedades multiculturales.

Para alcanzar este último propósito, las corrientes contemporáneas de la Antropología Social adoptan una perspectiva metodológica cualitativa de investigación, lo que significa poner énfasis en las subjetividades de los actores o sujetos sociales, en el sentido que le confieren a sus acciones y a las de los miembros de su grupo, para desde ahí comprender y analizar la red de significaciones e intersubjetividades que conforman su cultura.<sup>80</sup>

Lo anterior representa adoptar “un concepto semiótico de la cultura”, y situar en el centro de la actividad antropológica la interpretación cultural, es decir aprehender la concepción del significado –de las acciones, discursos y conductas humanas– desde “el punto de vista del actor de la cultura”.<sup>81</sup>

El significado que el sujeto le atribuye a las acciones y conductas sociales de su grupo, se organiza y expresa en sistemas simbólicos y de signos, como el lenguaje verbal. En efecto, esta clase de expresiones “son el mecanismo por el que la subjetividad del agente se manifiesta –ante sí mismo y ante los demás–, por ello suministran el indicio más directo y revelador de la estructura de esa subjetividad y del sentido de sus acciones”<sup>82</sup>.

Esta estrategia conceptual y metodológica parece ser objeto de consenso entre las tendencias antropológicas contemporáneas que se inscriben en un enfoque ‘emic’ o fenomenológico de investigación, y que trabajan con un enfoque semiótico de la cultura. Las discusiones actuales apuntan más bien a cuánto y cómo debe ‘transparentarse’ la presencia del investigador en las descripciones obtenidas y en

---

<sup>80</sup> Clifford Geertz, “La interpretación de las culturas”, citado en Javier Corvalán, “Antropología y Evaluación de Programas Sociales.” Tesis de grado en Antropología Social. Santiago, Facultad de Filosofía, Humanidades y Educación, Dpto. de Antropología, Universidad de Chile, 1988.

<sup>81</sup> Clifford Geertz, “La interpretación de las culturas”. España, Editorial Gedisa, abril de 2000 (décima reimpresión, original 1973).

<sup>82</sup> Navarro, Pablo y Díaz Capitolina. *Análisis de Contenido*. En: Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales, Delgado y Gutiérrez (comp.). Madrid, Editorial Síntesis, 1994.

la interpretación de ellas, pero no a cuestionar radicalmente este método de aproximación a la realidad sociocultural.

Ahora bien, para acceder a las acciones, conductas y discursos, la Antropología ha ido generando un repertorio de dispositivos o técnicas de investigación social según el tipo de 'material' sobre el cual se realizará la interpretación cultural. Si bien en la práctica estas técnicas se combinan para tener una entrada múltiple a los contenidos socioculturales en estudio, que tienen una expresión pragmática, pero también lingüística y simbólica, analíticamente es posible establecer distinciones entre ellas.

En el caso de conductas y acciones, una de las técnicas principales y distintivas de la investigación antropológica es la **observación participante**, que plantea la inmersión del investigador en el espacio social en que se generan las conductas que le interesa 'aprehender'. De este modo, el antropólogo pasa a formar parte, temporalmente, de la comunidad, organización o grupos de personas en estudio, de manera de conocer, registrar y desempeñar sus pautas de conducta, y sus significados sociales y simbólicos asociados, para así entender las interpretaciones que hacen de ellas los 'actores' de la propia cultura.

Los resultados de esta 'inmersión antropológica' en la realidad de los sujetos, son el sustento base de la descripción etnográfica, documento o texto que el investigador elabora para sistematizar sus observaciones, interpretarlas a luz de sus marcos de referencia y comunicar los hallazgos a la comunidad antropológica.<sup>83</sup>

En el caso de las expresiones y discursos lingüísticos, soporte de los significados sociales y culturales, la antropología ha tomado en préstamo técnicas de la sociología y de la psicología social.

---

<sup>83</sup> Además, y, en aquellos casos en que existe una escritura amena y de calidad literaria, los resultados de la investigación también son comunicados al público en general.

Para la producción individual de discursos, destacan las técnicas de **entrevista en profundidad o abierta, y la entrevista semiestructurada**. Para la generación de discursos sociales grupales colectivos, en cambio las técnicas son **el grupo focal** (focus group) proveniente de la tradición metodológica anglosajona, y **el grupo de discusión**, concebido bajo el alero de la sociología española.

Cabe señalar que la validez y confiabilidad de estas técnicas no descansa en una representatividad estadística de las opiniones emitidas, sino que en una representación estructural de ellas. Esto es, que estén representadas las distintas posiciones de habla que potencialmente puedan existir de un colectivo social sobre un tópico determinado (según grupo étnico, género, condición socioeconómica y nivel educacional, pertenencia étnica o religiosa, etc.) y que sean relevantes a los fines de la investigación. Se habla de que la muestra es representativa cuando existe una ‘saturación’ de los discursos generados por los participantes, es decir cuando comienzan a repetirse y a encontrarse similitudes y consensos evidentes en las opiniones emitidas por los sujetos investigados.

Por otra parte, cuando los discursos sociales tienen una expresión a través de textos, se utilizan técnicas de investigación basadas en el ‘análisis’ de su forma y contenidos. En efecto, una manera de abordar el análisis e interpretación de los textos –ya sean orales o escritos en su forma original-, consiste en develar su sentido través de una perspectiva de investigación “semiótica”, la cual se define como “el estudio de la producción, circulación e interpretación del sentido en contextos enunciativos”.<sup>84</sup>

Una investigación de esta naturaleza, se apoya en la ya conocida distinción de los 3 niveles de regularidad semiótica: el orden sintáctico, el orden semántico y el orden pragmático. En el procedimiento de análisis textual, el nivel sintáctico corresponde a la “forma o superficie del texto”, y es el material sobre el cual se

---

<sup>84</sup> Gonzalo Abril, *Análisis semiótico del discurso*. En: “Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales”, Delgado y Gutiérrez (comp.). Madrid, Editorial Síntesis, 1994.

realiza la interpretación, dado que “(...) más que ‘analizar’ los textos, las metodologías aludidas (de análisis textual) los descubren, revelan su sentido subyacente a la luz de sus marcos teóricos de referencia, en otras palabras, pasan de la superficie textual al nivel interpretativo”<sup>85</sup>.

### **3.2. La metodología cualitativa antropológica en el contexto de la presente investigación**

Ahora bien, la presente investigación de tesis presenta un enfoque algo diferente en la aplicación de la metodología cualitativa y de las técnicas de investigación social en antropología, que aquí han sido descritas.

#### **3.2.1. Observación antropológica de ‘segundo grado’**

En primer lugar, una parte importante del corpus de datos sobre los cuales se realiza la interpretación antropológica, no es producto de la aplicación directa de una determinada técnica de investigación cualitativa sobre un colectivo de personas que interesa conocer; en el caso de esta investigación: de los beneficiarios indígenas de los programas y proyectos del Fondo de Desarrollo de CONADI.

La estrategia metodológica delineada, en cambio, consiste en aprovechar los resultados obtenidos por una investigación social realizada previamente con una porción de este grupo de población indígena, que tuvo por propósito conocer su percepción y opiniones respecto del impacto de los proyectos de desarrollo de CONADI en dimensiones referidas a su calidad de vida, su organización social, su cultura, sus actividades económicas y productivas. Está es, entonces, la base de antecedentes cualitativos sobre las cuales descansa la interpretación que se intenta desplegar en esta investigación de tesis. Es, por así decirlo, una observación antropológica indirecta o de ‘segundo grado’, pues se ‘monta’ sobre la

---

<sup>85</sup> Pablo Navarro y Capitolina Díaz, Op. cit.

observación de primera fuente o directa realizada por este equipo de investigadores.

Sin entrar en detalle aún respecto de las características de esta investigación de impacto, cuestión que es abordada en capítulos siguientes, por el momento basta con señalar que se trata de una evaluación cualitativa del impacto integral de los proyectos financiados por el Fondo de Desarrollo Indígena, labor realizada bajo la forma de una consultoría especializada y contratada por la CONADI.

En términos amplios, el propósito es revisar y analizar los resultados obtenidos en esta evaluación, particularmente aquellos relacionados con la percepción de los beneficiarios sobre el impacto de los proyectos del Fondo de Desarrollo Indígena en aspectos de su cultura étnica, que permitan contrastar las dimensiones del desarrollo indígena con identidad a nivel de la política pública, esbozadas en el marco conceptual de la presente investigación. Esta opción metodológica plantea al menos dos desafíos.

Por una parte, el diseño de la investigación evaluativa ha sido realizado con anterioridad, por lo tanto no es posible incidir en las técnicas seleccionadas, en la muestra de población, en su localización, en la modalidad de presentación de los resultados, en sus límites y posibilidades, etc. Ello conduce a la necesidad de revisar este 'material' en forma crítica, a indagar en sus objetivos y supuestos de investigación y en la lógica que subyace a la estrategia metodológica elegida por ella. No se trata sólo de analizar los resultados obtenidos en la evaluación de impacto, sino también cómo y a través de qué dispositivos se generaron las percepciones y opiniones de los sujetos investigados. Con tal propósito, se consideran estos elementos conceptuales y metodológicos como 'textos' o 'narrativas' susceptibles de ser objeto de un análisis de contenido, que permita develar sus supuestos y realizar una interpretación antropológica de sus marcos conceptuales y metodológicos de referencia. En el siguiente epígrafe se

establecen los pasos metodológicos concretos para la materialización de este análisis.

Por la otra, esta opción determina que no existe una relación directa con los sujetos portadores de los significados sociales y culturales, en este caso, respecto de los proyectos del Fondo de Desarrollo Indígena y su impacto en las dimensiones ya señaladas. En esta relación de primera fuente también se aprehende el sentido de determinados aspectos de significación social que no necesariamente pueden estar relacionados con los objetivos de la evaluación de impacto, pero que en un nivel de mayor 'densidad' sí podrían estar articulados a la percepción que se tiene de los proyectos de desarrollo en particular, y de la política indígena gubernamental que le da sustento, y que pueden ser una contribución relevante a la interpretación antropológica de ella.

La manera metodológica de salvar en parte esta compleja ausencia de relación de primera mano con los sujetos investigados, y sus conductas, acciones y discursos, consiste en la realización de una interpretación de los datos cualitativos independiente o paralela, aunque complementaria, al análisis de la data practicada por el equipo responsable de la investigación. En otras palabras, a no efectuar una interpretación única y literal de la percepción de los sujetos a partir de las observaciones del equipo investigador, sino que realizar tal interpretación, hasta donde sea posible, de manera directa sobre los datos cualitativos disponibles.<sup>86</sup>

### **3.2.2. Observación participante de la política indígena gubernamental**

Un segundo ámbito de resultados cualitativos de la presente investigación, está constituido por un conjunto de percepciones, apreciaciones y valoraciones de la CONADI y de su Fondo de Desarrollo en tanto ejecutores de programas y

---

<sup>86</sup> Un refuerzo a esta salida metodológica radica en la experiencia profesional como antropólogo del autor de la presente memoria de título, que ha sido parte del staff técnico de la Dirección Nacional de CONADI a contar de 1998. En el desempeño de esta labor, ha sido parte de variadas investigaciones en el campo del desarrollo indígena, en las cuales se ha tenido contacto directo con distintos segmentos de población perteneciente a los Pueblos Originarios del país.

proyectos que responden a los propósitos de las actuales políticas públicas dirigidas al desarrollo de los Pueblos Indígenas.

La construcción de esta data de investigación ha sido realizada a través de la aplicación de la técnica cualitativa de investigación denominada observación participante. Como se indicó, ella consiste en la observación del investigador a partir de su participación e involucramiento directo con la comunidad, organización o colectivo que interesa conocer. En este caso, ha sido realizada por el investigador al formar parte del Dpto. de Desarrollo de la Dirección Nacional de CONADI, repartición encargada de la gestión y administración del Fondo de Desarrollo Indígena, que a su vez es la entidad responsable de la formulación, financiamiento, ejecución y evaluación de los programas y proyectos de desarrollo que son ofertados a la población indígena del país.

Sin embargo, y he aquí una diferencia significativa con la observación participante habitual de la antropología, en el contexto de esta investigación la observación no está dirigida a los sujetos que forman parte de la CONADI, para develar los significados sociales de sus conductas y acciones, sino que al conjunto de procedimientos, normativas, modalidades de financiamiento y esquemas de trabajo que hacen posible la generación de proyectos de desarrollo indígena.

El propósito general de esta observación participante consiste, entonces, en develar los mecanismos de funcionamiento de la institucionalidad pública encargada de formular y financiar los proyectos de desarrollo indígena. Así como también, establecer los principales lineamientos conceptuales, de operatoria e inversión de recursos públicos que han permitido la puesta en marcha de ellos.

Por una parte, con el propósito de contextualizar y caracterizar el espacio público que da origen a los proyectos de desarrollo, que han sido objeto de la evaluación de impacto cultural antes reseñada. La idea es conectar los proyectos evaluados con el marco de referencia y de gestión institucional del cual provienen, que apoye

a la comprensión de su naturaleza, forma actual y del tipo de resultados que se espera de ellos.

Por la otra, de ofrecer un análisis crítico de los principales lineamientos conceptuales, de intervención y de montos de inversión de recursos estatales que han permitido el diseño y ejecución de estos proyectos de desarrollo para la población indígena y de la política pública de la cual emanan, a la luz de los ejes contemporáneos de desarrollo indígena con identidad elaborados en el marco teórico de la presente investigación.

### **3.3. Objetivos, etapas y unidades de análisis de la investigación**

a) El objetivo general de la presente investigación de tesis consiste en la caracterización de los principales ejes o dimensiones de una propuesta contemporánea de desarrollo indígena con identidad y establecer las posibilidades y límites para su inclusión en los programas y proyectos de políticas públicas dirigidas a los pueblos originarios del país, particularmente la implementada por el Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI.

Se trata de un objetivo de carácter conceptual que apunta a establecer las dimensiones contenidas en las formulaciones teóricas del desarrollo indígena con identidad, y a establecer su aplicabilidad en el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas al desarrollo de grupos de población indígena.

La caracterización de la propuesta teórica del desarrollo con identidad se ha realizado a través de la revisión y discusión bibliográfica de la formulación original del etnodesarrollo y de enfoques contemporáneos sobre el desarrollo y la identidad en un contexto de globalización y modernización económica, incluyendo planteamientos de la producción antropológica latinoamericana y chilena respecto del desarrollo indígena y de las políticas públicas.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Ello restringe inmediatamente el campo de análisis de esta investigación: se centra en las narrativas del desarrollo

Como resultado de esta etapa, se pretende establecer un conjunto acotado de las principales dimensiones teóricas y conceptuales que podrán estar contenidas en una propuesta contemporánea del desarrollo indígena con identidad, a nivel del sector público y de sus programas y proyectos de desarrollo indígena.

b) A continuación, la estrategia metodológica consiste en contrastar estas dimensiones conceptuales y aplicadas del desarrollo indígena con identidad en las evaluaciones de política pública dirigidas a los pueblos originarios del país, particularmente a la realizada al Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI.

Para ello, se trabajará en base a la evaluación de impacto cultural realizadas a este Fondo, realizándose un análisis textual de sus resultados, diseño de investigación, técnicas utilizadas, dispositivos de registro e interpretación de la información. En este sentido, se trata de analizar e interpretar las “observaciones” realizadas a los programas y proyectos del Fondo de Desarrollo Indígena, para establecer la relación de sus acciones con la propuesta contemporánea del desarrollo indígena con identidad delineada en esta investigación. En lo específico, este “texto” es:

- “Construcción de Metodologías e Indicadores de Evaluación de Impacto Cultural y Evaluación de Resultados del Fondo de Desarrollo Indígena, Período 94-99 en Territorios Indígenas de las Regiones VIII, IX y X.”

c) Finalmente, la investigación se plantea operacionalizar, esto es dar una forma metodológica aplicada, a los contenidos de la propuesta teórica del desarrollo indígena con identidad, mediante una propuesta de sistema de indicadores culturales.

---

indígena, formuladas por especialistas y académicos de las ciencias sociales, y en particular de la Antropología Social, y no directamente en los planteamientos de los movimientos sociales indígenas locales o regionales. No obstante, el riesgo de no incluir una base empírica se reduce con la constatación de que la mayor parte las proposiciones teóricas del desarrollo indígena no son un mero ejercicio especulativo, se alimentan de estudios etnográficos y sociológicos que recogen el enfoque o punto de vista indígena del desarrollo; y que a su vez, las demandas y formulaciones políticas de las dirigencias indígenas para el desarrollo de sus pueblos y sus culturas recogen y se “apropian” de contenidos y metodologías de formulaciones académicas y conceptuales en torno al desarrollo de los pueblos originarios.

En esta construcción serán considerados los indicadores de evaluación de impacto cultural contenidos en la evaluación del Fondo de Desarrollo de CONADI, y los resultados del análisis de su desempeño en materia de gestión presupuestaria y programática en tanto herramienta pública especializada para el desarrollo indígena con identidad.

## **Capítulo 4:**

### **Resultados de la investigación**

#### **4.1. El Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI como ejecutor de la política indígena gubernamental**

El Fondo de Desarrollo Indígena es el instrumento encargado por la Ley Indígena 19.253 de la implementación de “programas especiales” para el desarrollo de las poblaciones originarias.<sup>88</sup> En tanto programa social derivado de una política pública -la Ley Indígena- y vinculado a un servicio público –la CONADI-, este Fondo ha realizado un conjunto de acciones e inversiones en grupos de población indígena, los cuales se han canalizado a través de sus programas de inversión social. Resumidamente, han apuntado al fomento económico de las actividades productivas indígenas; al fortalecimiento de la sociedad civil a través de la gestión social indígena; y a la generación de información especializada para decidir inversión de otros servicios públicos en población indígena.

A objeto de establecer las posibilidades y complejidades técnicas y burocráticas que tiene CONADI, en tanto servicio público, de instalar contenidos de desarrollo con identidad a nivel de las acciones programáticas de su Fondo de Desarrollo, se describe y caracteriza a continuación su esquema anual de operación.

##### **4.1.1. El circuito anual de ejecución de los programas y proyectos del Fondo de Desarrollo Indígena.**

a) El circuito se inicia con la asignación presupuestaria anual al Fondo de Desarrollo por parte del erario nacional y formalizada en la Ley de Presupuestos del sector público, presentada por el Ejecutivo al Parlamento para la aprobación o rechazo de éste.

---

<sup>88</sup> Artículo 23 de la Ley Indígena. Sin embargo, la Ley 19.253 no precisa en ninguno de sus artículos posteriores los contenidos o definiciones de lo que debe entenderse por “especiales”. Con ello, esta formulación queda abierta a la interpretación del ejecutor de la política pública, en este caso el Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI.

Esta presentación al Parlamento es realizada a través de un Proyecto de Ley de Presupuesto, cuya elaboración es coordinada por el Ministerio de Hacienda, a través de su Dirección de Presupuestos (DIPRES) y en el cual concurren los diversos ministerios, reparticiones y servicios públicos que ejecutan recursos presupuestarios del estado chileno.

CONADI también elabora su proyecto de presupuesto, en base a una señal presupuestaria previa que Hacienda comunica a los servicios públicos, y que formalmente es el marco o 'techo' de recursos monetarios que ejecutará anualmente cada uno de ellos. Es lo que se denomina como "el marco comunicado", y que salvo modificaciones muy específicas, es la base del presupuesto final que se envía al Parlamento.

En el caso de CONADI, su proyecto de presupuesto es enviado en primer término al Ministerio de Planificación (Mideplan), dado que es el ministerio a que se encuentra asociado, según lo estipulado en la Ley Indígena. Sólo una vez que dicha propuesta presupuestaria ha sido aprobada por Mideplan, éste la integra junto al presupuesto de sus otros servicios asociados (SERNAM, FOSIS, Instituto de la Juventud, el Fondo Nacional de la Discapacidad – FONADIS-, la Agencia de Cooperación Internacional, -AGCI-, entre otros) y al de sus propios requerimientos institucionales, para conformar el proyecto de presupuesto sectorial (del ministerio), y entonces ser remitido a DIPRES. Al menos 2 aspectos destacan aquí:

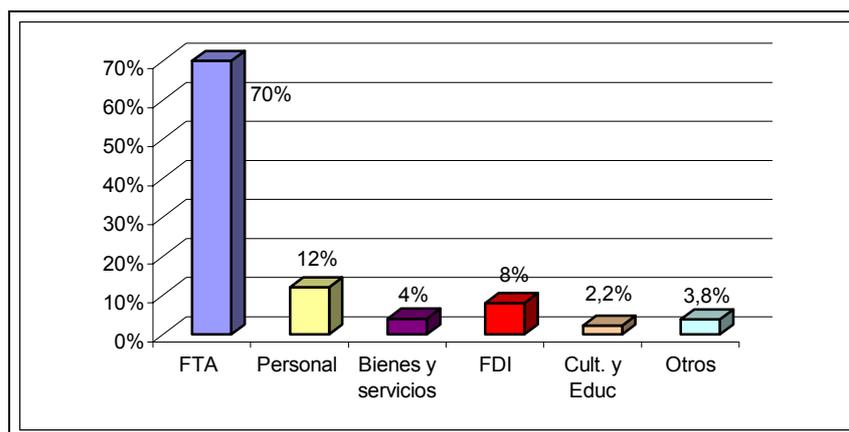
En primer lugar, que el 'marco presupuestario comunicado' por la DIPRES a la CONADI, a través de MIDEPLAN, ya contiene una estructura presupuestaria de cómo deben distribuirse dichos recursos al interior de la institución. Es decir, un monto definido para 'personal', un monto para 'bienes y servicios', un monto para 'transferencias corrientes' (este es el **Fondo de Desarrollo**, y de Cultura y Educación), un monto para 'transferencias de capital' (el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas), y un monto para inversión real (la adquisición de equipos de

informática, de vehículos y otros bienes muebles e inmuebles necesarios para el desempeño institucional).

Cada uno de estos ítems está asociado a una línea presupuestaria, que a su vez es la misma para el resto de los servicios públicos. Entonces, y a modo de ejemplo, el ítem ‘personal’ es el ítem 21, y el conjunto de la institucionalidad pública instala allí sus requerimientos presupuestarios anuales para la contratación de personal, lo cual tiene efectos concretos sobre la estructura presupuestaria base de CONADI.

Desde sus inicios en 1994, y particularmente desde el año 2000 en adelante, esta estructura presupuestaria ha tenido la siguiente distribución promedio: 70% de los recursos son asignados a la línea de “transferencias de capital” (el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas); 14% a ‘transferencias corrientes’ (que incluye al Fondo de Desarrollo, con un 8%; al Fondo de Cultura y Educación, con un 2,2%, y a otros programas menores de CONADI, con un 3,8%); 12% para “gastos en personal”; y un 4% para “bienes y servicios de consumo”.<sup>89</sup> La representación gráfica de esta estructura base es la siguiente:

**Gráfico N° 1: Estructura presupuestaria promedio de CONADI.**



*Fuente: Dpto. Administración y Finanzas, Dirección Nacional CONADI*

<sup>89</sup> Fuente: Dpto. de Administración y Finanzas, Dirección Nacional CONADI, “Informes de Ejecución Presupuestaria, al 31 de Diciembre de 2003; al 31 de diciembre 2002; al 31 diciembre 2001.”

Ahora bien, cada vez que la institucionalidad de CONADI (su equipo directivo y su Consejo Nacional, integrado por representantes indígenas y no indígenas), de manera consensuada ha tratado de modificar esta estructura de presupuesto, disminuyendo parte del volumen de recursos del Fondo de Tierras y Agua para asignar un mayor presupuesto a la inversión en los programas y proyectos de desarrollo y de cultura y educación, se ha encontrado con una negativa por parte del DIPRES (Ministerio de Hacienda), fundamentada en una explicación técnica que alude a las distintas líneas en que se encuentran los recursos presupuestarios de los Fondos en cuestión, cuya modificación no es aceptable porque afectaría la estructura global del proyecto de presupuesto de la nación.

En segundo lugar, la dependencia jerárquica de CONADI a Mideplan, hace necesario conseguir la aprobación y validación de este ministerio para los requerimientos presupuestarios anuales que tiene CONADI y de cuáles son las prioridades institucionales que deben existir. Esta supervisión se ha intensificado aún más en el último tiempo, a partir de la constitución de la figura de 'Coordinador de la política indígena gubernamental' que reside en el cargo del Subsecretario de Mideplan (segundo funcionario de mayor rango de esta cartera, después del ministro).

Entonces, y en el hipotético caso en que se autorizará una modificación a la estructura presupuestaria de CONADI, por ejemplo para concentrar un mayor volumen de recursos en los programas de desarrollo y de cultura y educación en detrimento de la inversión de compra de tierras, esta propuesta tendría que ser revisada y validada en primer término por Mideplan, para desde ahí ser comunicada a DIPRES.

Si la propuesta no cuenta con el apoyo ministerial, por ejemplo porque se considera de mayor efecto comunicacional y de positiva imagen gubernamental pública resolver en el año la mayor cantidad posible de situaciones de conflicto histórico de tierras entre indígenas y particulares no indígena, mediante las

compra de los predios en cuestión, y que por tanto no es posible ni conveniente rebajar el presupuesto anual del Fondo de Tierras, tal propuesta ni siquiera será comunicada a la DIPRES, dado que no contará con el respaldo de Mideplan, que inducirá la elaboración de un proyecto de presupuesto que sí se ajuste a las prioridades del gobierno central.

- b) Una vez aprobado por el Parlamento la Ley de Presupuesto del año siguiente, CONADI dispone de su partida presupuestaria anual, distribuida según los ítems presupuestarios ya comentados, incluyendo la asignación a los respectivos Fondos (Tierras y Aguas, Cultura y Educación, y Desarrollo) establecidos en la Ley 19.253.

Para dar inicio a la ejecución presupuestaria –tecnicismo para indicar el gasto de los recursos asignados-, los Fondos indicados deben obtener una recomendación técnica favorable de sus **Programas Sociales**, que son los instrumentos a través de los cuales se realiza la inversión social en los usuarios indígenas.

Esta recomendación técnica ('RS' en la jerga especializada) es entregada por el Dpto. de Inversiones de Mideplan, la cual revisa un conjunto de antecedentes referidos al desempeño anual de los programas de cada Fondo, a su planificación del año siguiente, y a la cuantificación de los indicadores de proceso contenidos en la matriz de marco lógico, que es un esquema metodológico que resume los principales contenidos del Programa y la estrategia para medir el avance alcanzado en su resultados comprometidos anualmente.

Tanto el desempeño del año en curso como la programación del año siguiente, es analizada en función del conjunto de iniciativas y proyectos que forman parte de cada Programa, los cuales son propuestos y materializados por las Oficinas o Unidades Operativas de CONADI a lo largo del país. El análisis

conlleva el examen de la coherencia técnica de los proyectos a financiar y sus resultados a obtener con las definiciones y objetivos del programa social que entrega el financiamiento y, respecto de los proyectos ya financiados, la valoración de su fidelidad a los objetivos, resultados, cobertura y montos de inversión programados originalmente (al inicio del año presupuestario).

Por su parte, la medición de los indicadores apunta a cuantificar el desempeño del Programa en dimensiones de eficacia (el % cumplimiento de las metas comprometidas); eficiencia (el % de inversión realizada según los recursos disponibles); economía (la movilización de recursos monetarios de otros servicios públicos en población indígena); y de calidad (el grado de satisfacción de los usuarios con las prestaciones recibidas).

El Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI actualmente está constituido por tres programas nacionales de inversión social, ellos son:

- Subsidio al Fomento de la Economía Indígena Urbana y Rural<sup>90</sup>
- Subsidio al Apoyo a la Gestión Social Indígena
- Estudios de Preinversión para el desarrollo indígena

Estos Programas fueron formulados de manera participativa por los equipos profesionales de CONADI a lo largo del país en el año 2000 y tienen una duración de 6 años, es decir, están en vigencia hasta el año 2005.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> La denominación 'subsidió' alude a que son recursos no reembolsables, es decir que son entregados por CONADI a los usuarios indígenas sin que tengan que ser posteriormente devueltos. No obstante, los ejecutores-beneficiarios indígenas deben entregar una detallada rendición de los gastos realizados en el marco del proyecto que recibió la inversión pública.

<sup>91</sup> Los programas sociales son diseñados de acuerdo a una serie de requisitos de información que el Dpto. de Inversiones de Mideplan ha codificado en formularios ad-hoc. Entre otras materias es necesario responder a: el diagnóstico y la identificación de la situación problema, la identificación de las alternativas de solución y la elección de la alternativa óptima, la población objetivo y cobertura del programa, las actividades a realizar y los resultados a obtener, el costo de las actividades y los plazos en que se realizarán, el personal que trabajará en el programa y los gastos asociados que conlleva su ejecución (movilización, materiales, gastos corrientes, etcétera), la definición de las tareas de seguimiento y evaluación del programa y de sus inversiones, y la inclusión de una matriz de marco lógico que resume sus principales contenidos y la manera de cuantificar el grado de avance alcanzado en las metas comprometidas.

Entonces, en base a las definiciones contenidas en estos marcos programáticos y presupuestarios, y los antecedentes que remite a CONADI a Mideplan, a través de su Fondo de Desarrollo, se evalúa la coherencia de lo realizado el año que concluye y de lo programado el siguiente año a ejecutar. Como se indicó, la aprobación se expresa en la obtención de la calificación “RS” del Programa, que es el pase técnico para dar comienzo a la ejecución de su presupuesto anual. Sin esta calificación, Hacienda y DIPRES no envían los recursos presupuestarios a CONADI correspondiente al Programa, dado que esta última sólo está formalmente autorizada para iniciar la ejecución una vez que cuenta con la visación técnica por parte de Mideplan.

- c) Obtenida la aprobación técnica de los programas del Fondo de Desarrollo, su ejecución comienza con la ratificación interna de CONADI de las iniciativas de proyectos propuestas por las Unidades Locales de Desarrollo de sus Oficinas a lo largo del país<sup>92</sup>, a los programas que componen el Fondo de Desarrollo.

Esta ratificación se realiza en base a la programación inicial entregada a Mideplan para su aprobación que, como se indicó, concentra los distintos proyectos e iniciativas propuestas por las Unidades de Desarrollo, y a partir de la disponibilidad presupuestaria real anual que finalmente se la ha asignado a CONADI y a su Fondo de Desarrollo.

Cada Unidad Operativa comienza la ejecución de sus proyectos e iniciativas de inversión en la población indígena de su respectiva jurisdicción<sup>93</sup>, de acuerdo a

---

<sup>92</sup> CONADI cuenta con nueve unidades operativas a lo largo del país, más su Dirección Nacional que está en Temuco. Estas Oficinas son, de norte a sur: Oficina de Asuntos Indígenas (OAI) Arica; Subdirección Nacional Iquique; OAI Calama; OAI Rapa Nui; OAI Santiago; Dirección Regional Cañete; Subdirección Nacional Temuco; Dirección Regional Osorno y OAI Punta Arenas. Cada una de ellas, incluyendo a la Dirección Nacional, posee una Unidad o Dpto. de Desarrollo, que son los responsables de proponer los proyectos a financiar anualmente y de administrar los recursos financieros para su materialización.

<sup>93</sup> La población aymara de la I Región es atendida por la Oficina de Arica, que concentra su accionar en las provincias de Arica y Parinacota, y por la Subdirección Iquique que trabaja en la provincia del mismo nombre, donde está ubicado el Area de Desarrollo Indígena (ADI) Jiwasa Oraje; la población atacameña y quechua (Ollagüe) de la II Región es atendida por la Oficina de Calama, con una especial prioridad en el ADI San Pedro de Atacama; la población rapa nui trabaja con la Oficina de Isla de Pascua; la población indígena de la Región Metropolitana (mayoritariamente mapuche, pero también con una presencia significativa de los otros Pueblos) es atendida por la OAI de Santiago; la Dirección Regional Cañete

sus definiciones estratégicas en materia de desarrollo indígena, de focalización de su población objetivo, de coordinación y articulación de inversiones con el resto de la institucionalidad pública, de política institucional y gubernamental prioritaria, etc.

CONADI, por ley, es una institución funcionalmente descentralizada por lo tanto cada Unidad Operativa resuelve sus apuestas estratégicas en materia de inversión pública, aunque teniendo como referente las definiciones nacionales contenidas en la Ley Indígena, en la planificación estratégica de la institución y, como se vio, en los contenidos de los programas nacionales de sus respectivos Fondos.<sup>94</sup>

Con el objetivo de canalizar su presupuesto a la población indígena de su jurisdicción, tres son las principales modalidades de asignación de recursos con que cuentan las Unidades Operativa, las cuales se encuentran definidas en el Reglamento del Fondo de Desarrollo Indígena<sup>95</sup>:

**i) Licitaciones (públicas o privadas):**

Consiste en el llamado a entidades ejecutoras externas, inscritas en el registro de consultores de CONADI (consultoras, ong's, universidades, centros de investigación, fundaciones), para que presenten propuestas destinadas a la contratación de servicios de apoyo a la población indígena, en ámbitos referidos a los objetivos contenidos en los programas del Fondo de Desarrollo.

---

trabaja con la población mapuche de la Octava Región, aquí se ubican también las ADIS de Bío-Bío y del Lago Llué; la población mapuche de la IX Región tiene cobertura a través de la Subdirección Nacional Temuco, en esta región se encuentra también el ADI Lago Budi; la población mapuche-huilliche de la X Región es cubierta por la Dirección Regional de Osorno; y la población kawashkar y yagan de la XII Región, junto a la población huilliche migrante a Magallanes tiene cobertura por la Oficina de Asuntos Indígenas de Punta Arenas. Finalmente, la población colla de la Tercera Región es atendida por la Subdirección Iquique, debido a razones administrativas por la no existencia de una oficina institucional de CONADI en la Tercera Región.

<sup>94</sup> El rol de la Dirección Nacional de CONADI consiste aquí cautelar que los proyectos apunten a los resultados contenidos en los programas sociales y no a otros que escapen a tales definiciones institucionales. Para ello, y previo a la ejecución, las Unidades u Oficinas de CONADI 'declaran' los productos contemplados en el financiamiento de los proyectos, a través de una ficha que contiene esta información, y que es remitida para su visación a los analistas de la Dirección Nacional. En caso de una 'declaración' conforme, es decir ajustada a la obtención de resultados contenidos en los programas y de acuerdo a los recursos de inversión asignados en su presupuesto territorial, la 'ficha de declaración de productos' es formalmente aprobada y con ello la Unidad Operativa responsable da comienzo a la materialización del proyecto o iniciativa que ha definido en su programación anual.

<sup>95</sup> Decreto Supremo N° 396, Aprueba Reglamento para la operación del Fondo de Desarrollo Indígena (publicado en Diario Oficial el 17 de mayo de 1994)

**ii) Fondos Concursables de proyectos para ejecutores-beneficiarios indígenas**

CONADI convoca a concurso público a las personas, comunidades y/o asociaciones indígenas para la presentación de proyectos que serán financiados por su Fondo de Desarrollo, e implementados por los propios beneficiarios indígenas que hayan sido priorizados

En efecto, bajo esta modalidad son las propias personas u organizaciones indígenas -que deben estar conformadas como comunidades o asociaciones según lo establece la Ley Indígena e inscritas en el Registro de Comunidades de CONADI-, las que formulan su proyecto, lo presentan a la fuente de financiamiento y luego, en caso de ser aprobado, lo ejecutan directamente.

**iii) Asignaciones directas:**

Mediante esta modalidad, el Fondo de Desarrollo Indígena asigna directamente a un tercero la responsabilidad de ejecución del proyecto o el servicio requerido. Este tercero debe ser una entidad de alta especialización, un servicio público, o una universidad, pero, de acuerdo al referido Reglamento del Fondo de Desarrollo, no puede ser una comunidad o una asociación indígena. La asignación directa, además, debe ser aprobada por el Consejo Nacional de la CONADI, para lo cual su Director Nacional presenta los principales antecedentes de la iniciativa en un perfil de proyecto, que es sometido a la consideración de los miembros del Consejo para que emitan su opinión favorable o de rechazo.

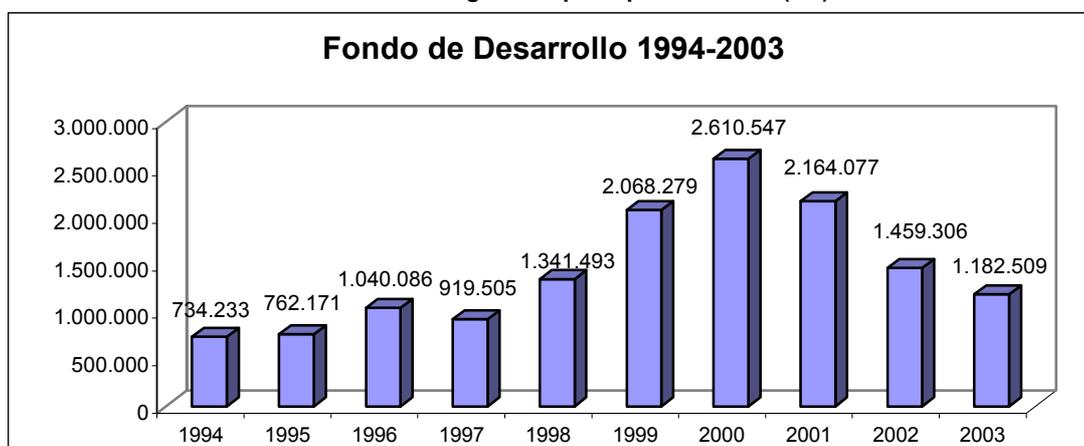
**4.1.2. Caracterización de las inversiones realizadas por el Fondo de Desarrollo en población indígena.**

En este apartado se ofrece una caracterización de la inversión social realizada por el Fondo de Desarrollo Indígena (FDI) en sectores de la población indígena del país, a contar de su puesta en marcha en 1994 y hasta el año 2003. Para ello, se

trabaja con los antecedentes contenidos en la Base de Datos de los programas y proyectos del FDI, que permite agrupar la información según distintos parámetros y criterios, y con ello entregar una imagen cualitativa y cuantitativa de lo que ha sido el desempeño histórico de este Fondo, en tanto ejecutor de la política indígena gubernamental.

**a) Montos de inversión directa del Fondo de Desarrollo Indígena 1994-2003 (en M\$)**

**Gráfico N° 2: Asignación presupuestaria FDI (M\$)**



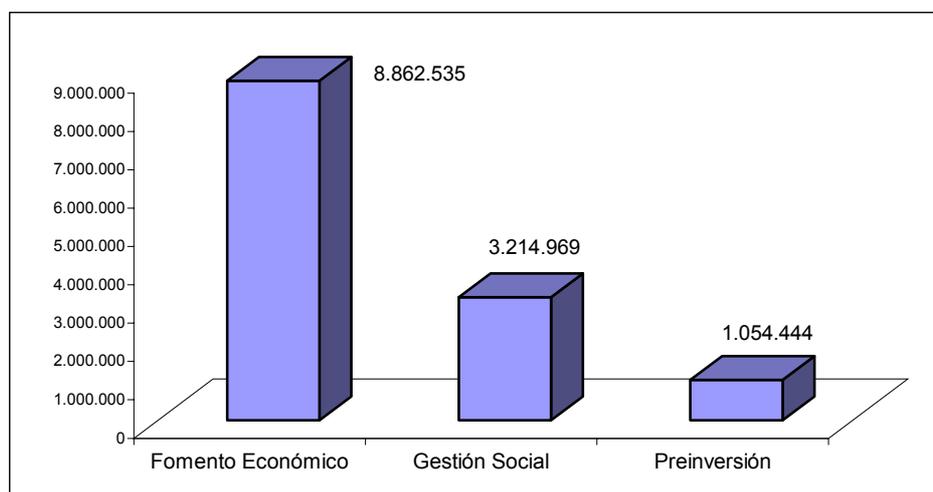
*Fuente: Dpto. Desarrollo Indígena, Dirección Nacional CONADI*

Este primer gráfico refleja la fuerte disminución presupuestaria que ha experimentado el Fondo de Desarrollo Indígena a contar del año 2000. Su presupuesto actual se ha reducido en un 53 % respecto de la inversión realizada en ese año, lo cual incide en una menor cobertura a la población indígena y, también en una menor inversión promedio por cada beneficiario.

Se han entregado diversas explicaciones para esta disminución, pero lo concreto es que obedecen a la situación de crisis económica que vivió el país durante el período 2001 a 2003, que obligó a una serie de drásticos ajustes fiscales (regla del superávit estructural de 1%), los que precisamente se centraron en la línea presupuestaria más sensible a estos ajustes: “transferencias corrientes”, a la cual pertenece el Fondo de Desarrollo Indígena.

**b) Distribución de la inversión por programa del Fondo de Desarrollo Indígena, entre 1994 y 2003.**

**Gráfico N° 3: Distribución presupuestaria FDI por programa (M\$)**



*Fuente: Dpto. Desarrollo Indígena, Dirección Nacional CONADI*

Aquí se refleja la prioridad en la inversión que ha tenido el Programa Fomento a la Economía Indígena, por sobre los otros 2 programas que componen el Fondo de Desarrollo: Apoyo a la Gestión Social Indígena y Estudios de Preinversión.<sup>96</sup> En términos porcentuales, su presupuesto representa el 67% del presupuesto total del FDI; el de Apoyo a la Gestión Social es el 24% y el de Estudios de Preinversión alcanza a un 8%.

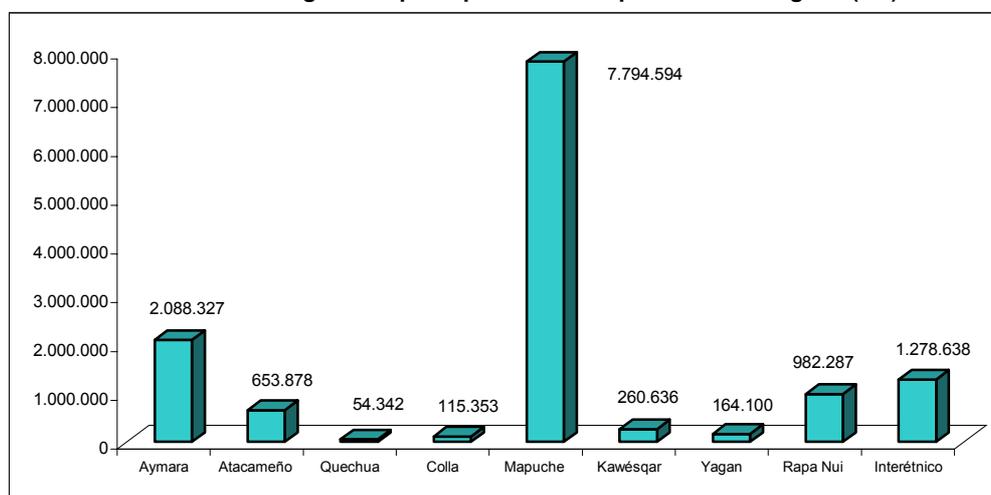
A diferencia de la asignación presupuestaria global del Fondo de Desarrollo Indígena, esta distribución no obedece a una señal externa de Hacienda, sino que es resorte interno de CONADI y de sus Unidades Operativas. En efecto, son las Unidades Territoriales de Desarrollo las que priorizan inversión en proyectos de implementación e infraestructura productiva, de fomento productivo agrícola, de apoyo a estrategias de subsistencia y autoconsumo, y de fomento al (micro) emprendimiento indígena, por sobre los otros lineamientos programáticos. El

<sup>96</sup> Entre 1994 y 1999 el Fondo de Desarrollo tuvo entre 7 y 16 líneas programáticas (denominación técnica anterior de los actuales programas sociales). A objeto de facilitar la presentación de la información estas líneas programáticas han sido homologadas a los 3 programas en vigencia del FDI, a partir del ámbito de inversión que tuvo cada una de ellas.

argumento entregado es que esta priorización, por una parte, responde a la mayor demanda que las propias personas y organizaciones indígenas manifiestan respecto de los instrumentos de fomento productivo y económico; y por la otra, a la mayor “visibilidad” y materialidad que tienen esta clase de inversiones en las unidades económicas indígenas.

### c) Distribución de la inversión directa 1994-2003 del FDI según Pueblo Indígena

Gráfico N° 4: Asignación presupuestaria FDI por Pueblo Indígena (M\$)



Fuente: Dpto. Desarrollo Indígena, Dirección Nacional CONADI

Este gráfico ilustra la forma en que se ha distribuido por Pueblo Indígena la inversión histórica y total del Fondo de Desarrollo, entre los años 1994 a 2003. Destaca aquí lo siguiente:

El Pueblo Mapuche concentra el mayor monto de inversión, con M\$ 7.794.594, que representa un 58% de la inversión total del FDI para el período. Este monto es la sumatoria de la inversión realizada por las Direcciones Regionales de Cañete y Osorno (VIII y X Región, respectivamente); la Subdirección Nacional Temuco (IX Región), la Oficina de Asuntos Indígenas de Punta Arenas que también invierte en población mapuche–huilliche migrante a la XII Región; y de la Oficina de Asuntos Indígenas de Santiago, que atiende principalmente a población mapuche urbana.

Le sigue, aunque a mucha distancia, la inversión en el Pueblo Aymará con M\$ 2.088.327, con un 16% del total de la inversión del FDI. Esta inversión se canalizó principalmente por la Oficina de Arica y la Subdirección Nacional Iquique, y un porcentaje menor por la Oficina de Santiago, a través de su cobertura a la población aymara urbana que vive en la Región Metropolitana.

En tercer lugar aparece la inversión realizada en el Pueblo Rapa Nui, por M\$ 982.287, con un 7% del total del Fondo. Ha sido realizada principalmente por la Oficina de Asuntos Indígenas de Isla de Pascua, aunque también hay inversión por la Oficina de Santiago, en población rapa nui que habita en la Región Metropolitana y en la V Región

A continuación, lo invertido en el Pueblo Atacameño que alcanza a los M\$ 653.878, que representa el 5% de la inversión total en el período. Esta inversión ha sido canalizada a través de la Oficina de Calama y se ha concentrado principalmente en el ADI San Pedro de Atacama.

La inversión en los pueblos canoeros australes alcanza un monto total de M\$ 424.736, con un 3,17% de la inversión total. Está compuesta por la inversión de la Oficina de Punta Arenas en el Pueblo Kawèsqar, M\$ 260.636 y un 1,95% de la inversión; y en el Pueblo Yagan, M\$ 164.100, con el 1,23% del FDI.

La inversión más baja del FDI por Pueblo Indígena corresponde a los montos destinados a la población colla: M\$ 115.353, que representa el 0,86% del monto total; y a la población quechua: M\$ 54.342, con un 0,41 % del total.

Por último, la categoría interétnico, con M\$ 1.278.638 y el 10% de la inversión total, alude a proyectos e iniciativas que benefician a más de un Pueblo, y que principalmente son generados desde la Dirección Nacional de CONADI, en convenio con otras entidades públicas o privadas (INDAP; Seremi Agricultura IX

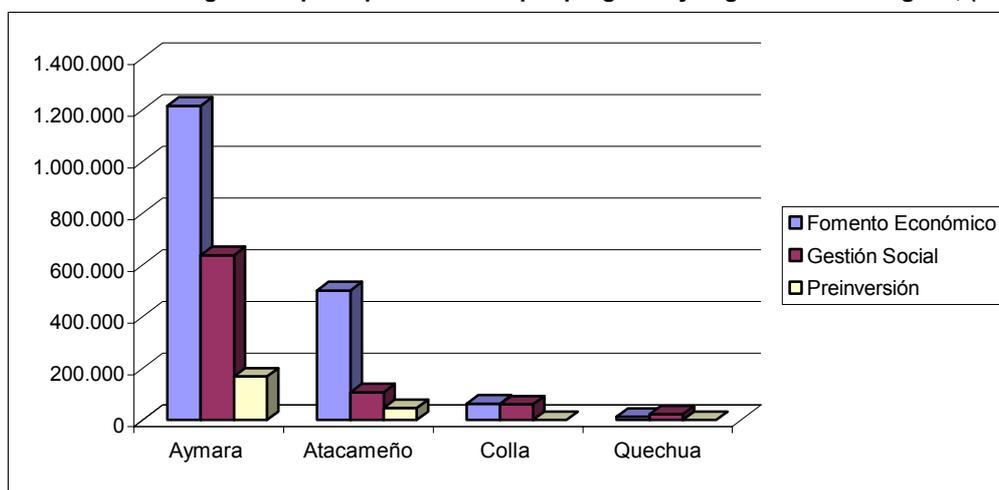
Región, el Fondo de las Américas; la Organización Internacional para las Migraciones, OIM; entre otras).

Esta distribución de la inversión por Pueblo obedece, en términos aproximados, al peso demográfico y de presencia en las distintas regiones del país que tiene cada Pueblo Indígena. Así también, intervienen otros criterios menos cuantificables, como el mayor rol político y social que ha desempeñado el Pueblo Mapuche en las conquistas sociales, culturales y económicas para los Pueblos Indígenas contenidas en la actual Ley Indígena. Estas dimensiones se han ido transformado finalmente en criterios históricos de asignación presupuestaria, que en la actualidad son materia de consenso institucional.

#### d) Distribución de la inversión 2000-2003 por Programa del FDI, según cada Pueblo Indígena

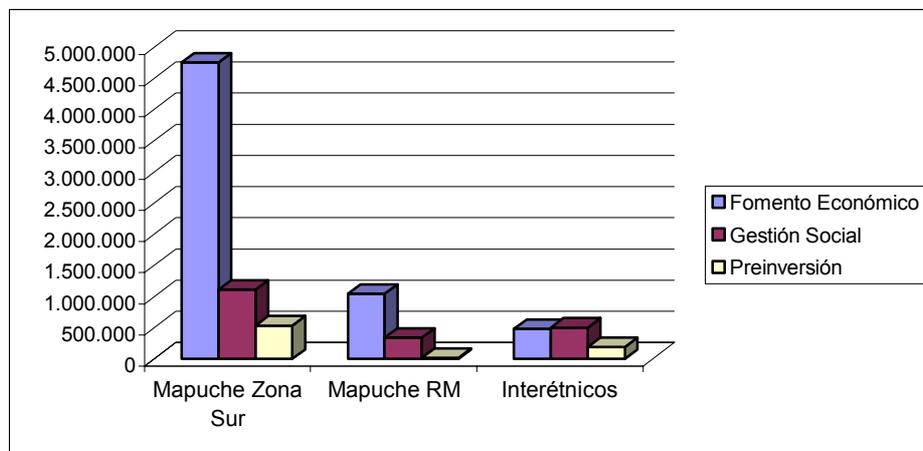
A objeto de facilitar la presentación de los datos, se construyen 3 gráficos:

**Gráfico N° 5.1: Asignación presupuestaria FDI por programa y según Pueblo Indígena, (M\$).**



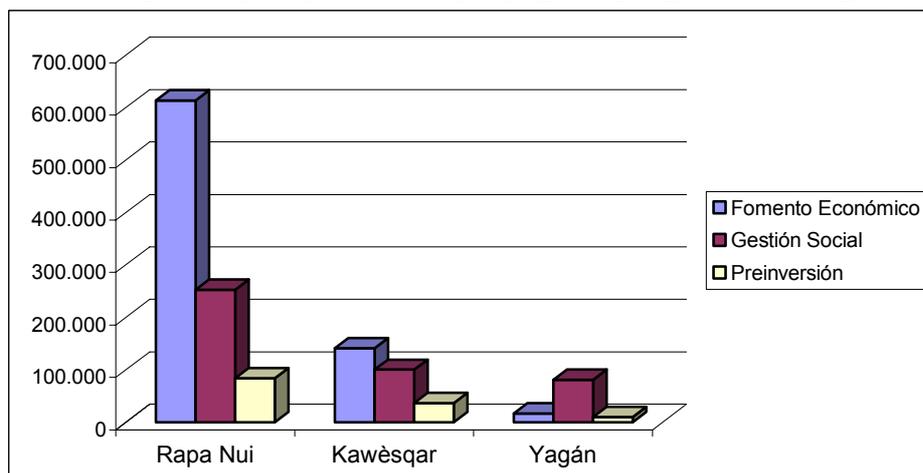
Fuente: Dpto. Desarrollo Indígena, Dirección Nacional CONADI

**Gráfico N° 5.2: Asignación presupuestaria FDI por programa y según Pueblo Indígena, (M\$).**



Fuente: Dpto. Desarrollo Indígena, Dirección Nacional CONADI

**Gráfico N° 5.3: Asignación presupuestaria FDI por programa y según Pueblo Indígena, (M\$).**



Fuente: Dpto. Desarrollo Indígena, Dirección Nacional CONADI

Como puede apreciarse, la inversión por programa según Pueblo Indígena, mantiene la tendencia general de un mayor y sustantivo monto de inversión a través del Programa Fomento a la Economía Indígena. Ocurre así en los casos del Pueblo Aymara, Atacameño, Colla, Mapuche y Rapa Nui.

Lo anterior es particularmente evidente en el caso del Pueblo Mapuche de la macrozona sur (regiones, VIII, IX y X del país), en que la inversión de este programa cuadruplica el monto invertido a través del programa Apoyo a la Gestión Social, y es casi 9 veces la inversión del programa Estudios de Preinversión.

En el caso del Pueblo Mapuche de la Región Metropolitana, la inversión del programa Apoyo a la Gestión Social es el 33% de lo que se ha invertido a través del Fomento a la Economía Indígena, y se ha dirigido al apoyo de las organizaciones sociales y culturales mapuches en la Región Metropolitana, con objetivos de fortalecimiento y recreación de la identidad étnica y del patrimonio cultural y simbólico indígena en el espacio urbano, lo que ha llevado a desarrollar una línea estratégica de inversión en este ámbito.

La proporción entre uno y otro programa presenta un mayor equilibrio en el caso del Pueblo Kawèsqar. Y definitivamente la tendencia se revierte en la situación de los Pueblos Quechua y Yagan, así como en los proyectos rotulados como interétnicos.

Con el Pueblo Quechua se ha priorizado la inversión en Apoyo a la Gestión Social, dada la necesidad de impulsar y fortalecer el nivel organizacional de los miembros de este Pueblo que habitan en nuestro país.

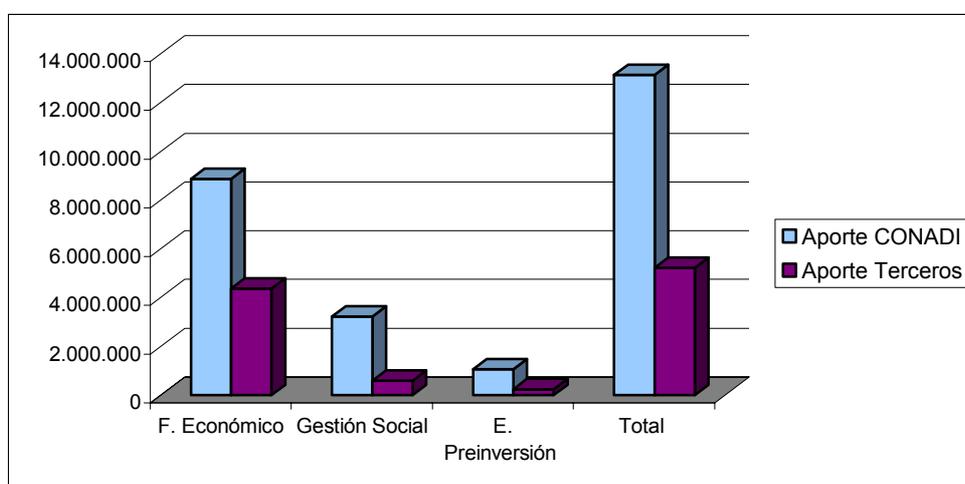
En el caso de los pueblos canoeros australes (Kawèsqar y Yagan), la mayor inversión en el programa Apoyo a la Gestión Social obedece a la necesidad de impulsar planes especiales de satisfacción de necesidades básicas de ambos pueblos (vivienda, prestaciones de salud, emergencias por imprevistos climáticos, etc.), dadas las condiciones de vulnerabilidad física y sociocultural en que hoy se encuentran, y que han sido implementados a través de este programa.

Finalmente, en la situación de los proyectos interétnicos (que benefician a más de un pueblo) más que una prioridad en el Programa Gestión Social, la menor inversión en el Programa Fomento a la Economía Indígena tiene que ver con que se trata de iniciativas en complementariedad financiera con terceros públicos y privados, en las cuales los recursos de este Programa actúan como 'palanca' o 'fondo de arranque' para el aporte mayoritario de estas agencias.

**e) Complementariedad financiera con terceros entre 1994 y 2003, total y por programa del Fondo de Desarrollo.**

El siguiente gráfico establece los recursos monetarios de otros servicios públicos y agencias privadas de desarrollo, que el Fondo de Desarrollo Indígena ha logrado movilizar para ser invertidos en población indígena. Se entrega el total y también desagregada por programa.

**Gráfico N° 6: Complementariedad financiera FDI con terceros por programa, (M\$).**



*Fuente: Dpto. Desarrollo Indígena, Dirección Nacional CONADI*

Como se aprecia, el Fondo de Desarrollo ha logrado movilizar, desde sus inicios en 1994, inversión de terceros en población indígena por un monto superior a los 5.000 millones de pesos (M\$ 5.209.925), monto que representa un 40% de su presupuesto total para este mismo período.

El mejor desempeño en este ámbito lo tiene el Programa Fomento a la Economía Indígena, que logró 'apalancar' recursos de terceros por un monto de 4.364.012, que representa un 49% de su inversión global en el período.

En el otro extremo, el Programa Apoyo a la Gestión Social apenas logró movilizar M\$ 601.904 adicionales, lo que representa un 19% de su presupuesto total en este período. La explicación reside aquí en que los proyectos e iniciativas financiados a

través de ese Programa tienen una clara especificidad indígena, que se ajusta a sus demandas y requerimientos particulares en el ámbito de la organización y la participación étnica, el cual no es abordado con esta particularidad por los instrumentos de otros servicios públicos. En otras palabras, al menos a nivel de los servicios públicos, no hay aún un socio 'idóneo' en estos ámbitos con los cuales complementar gestión e inversión.

Ahora bien, en el análisis global y pese a que sí existe un porcentaje de complementariedad financiera con terceros, este es a todas luces insuficiente y marginal respecto de las demandas y requerimientos de los Pueblos Indígenas en materia de su desarrollo social y económico.

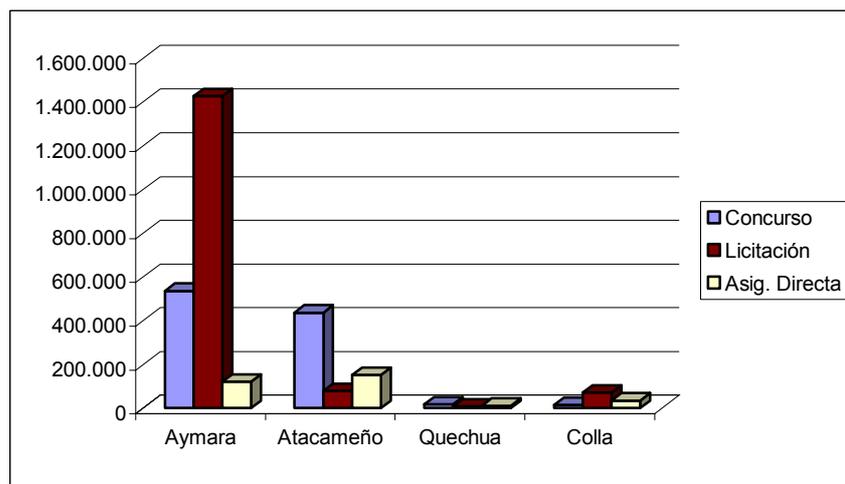
En efecto, que esta complementariedad alcance un 40% del presupuesto total del Fondo de Desarrollo, particularmente a partir de su marcada disminución a contar del año 2000, está lejos de ser un indicador óptimo o positivo en esta dimensión. Como se ha dicho, el presupuesto del FDI de CONADI, mientras no revierta esta situación de rebaja a sus montos de inversión, tiene que actuar como una 'palanca' para atraer recursos monetarios de otras fuentes de financiamiento públicas y privadas, nacionales e internacionales para la materialización de líneas estratégicas de desarrollo indígena. En este sentido, un desempeño adecuado en este ámbito se alcanzará cuando la inversión de terceros en población indígena supere por lejos la inversión del Fondo de Desarrollo de CONADI.

**f) Montos invertidos según modalidad de asignación de recursos, por Pueblo Indígena y por programa del FDI.**

A continuación se ofrecen representaciones gráficas del comportamiento de las tres modalidades de asignación de recursos a la población indígena, con que opera el Fondo de Desarrollo: concursos, licitaciones o asignaciones directas a entidades de alta especialización.

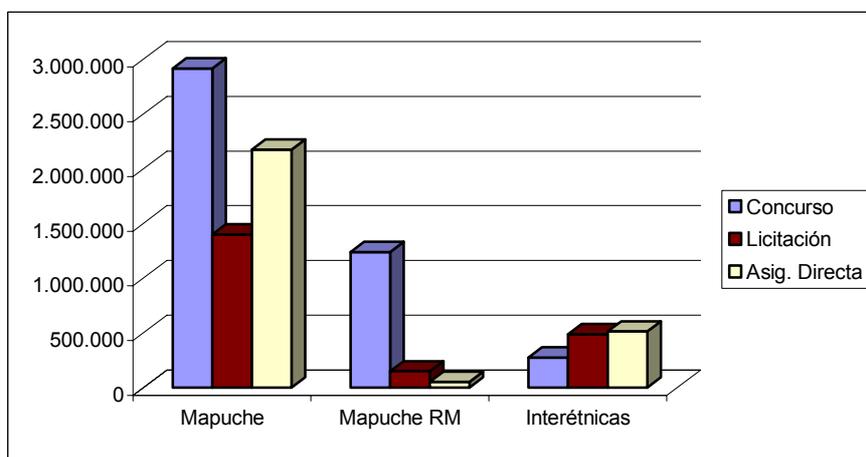
Para ello, la información se desagrega por Pueblo Indígena reconocido en la Ley 19.253. Además, se incluye un gráfico resumen con los montos invertidos a nivel país por el FDI (M\$) según las modalidades de asignación de recursos. Para facilitar la presentación de la información se han elaborado 4 gráficos:

**Gráfico N° 7.1: Modalidad asignación recursos según Pueblo Indígena (M\$).**

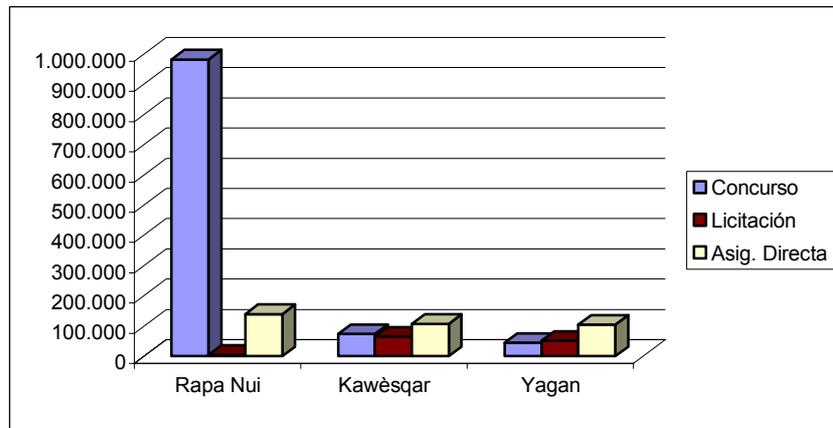


Fuente: Dpto. Desarrollo Indígena, Dirección Nacional CONADI

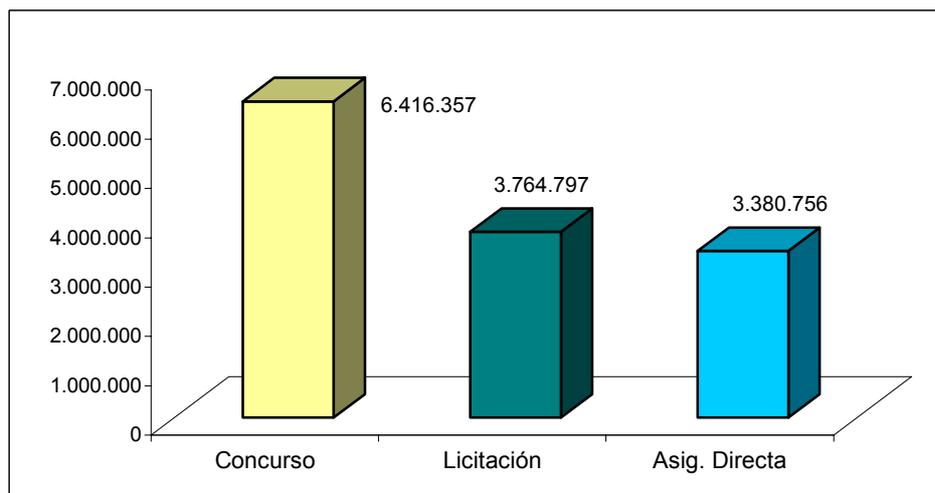
**Gráfico N° 7.2: Modalidad asignación recursos según Pueblo Indígena (M\$).**



Fuente: Dpto. Desarrollo Indígena, Dirección Nacional CONADI

**Gráfico N° 7.3.: Modalidad asignación recursos según Pueblo Indígena (M\$).**

Fuente: Dpto. Desarrollo Indígena, Dirección Nacional CONADI

**Gráfico N° 8: Total modalidad de asignación recursos a población indígena (M\$).**

Fuente: Dpto. Desarrollo Indígena, Dirección Nacional CONADI

La serie de gráficos establecen claras diferencias en la modalidad de asignación de recursos a la población beneficiaria por parte de CONADI y sus Unidades Territoriales:

#### f.1.) Modalidad de asignación recursos vía licitación pública

En primer lugar, está la situación de los Pueblos Aymara y Colla, atendidos por la Oficina Arica y la Subdirección Nacional Iquique de CONADI, las cuales han basado su estrategia de inversión pública a través de la licitación de servicios de apoyo a la población indígena, los cuales son ejecutados por aquella consultora privada y especializada que presenta la mejor oferta financiera y de estrategia conceptual y metodológica para el cumplimiento de los resultados técnicos requeridos.

Bajo esta modalidad, CONADI contrata a un externo para el desempeño del proyecto o la iniciativa, que es el encargado de relacionarse directamente con la población indígena destinataria y entregar las prestaciones o servicios requeridos, que pueden ser variados, según el programa del Fondo de Desarrollo que aporta la inversión, (asesorías especializadas y capacitación en materias productivas y de gestión comercial, incluyendo la transferencia de insumos e implementación productiva; talleres de formación y liderazgo indígena; administración de fondos de asistencia socioeconómica; diseño e implementación de instancias de difusión y encuentro intercultural, entre otras).

En términos administrativos y de recursos involucrados, la ventaja de las licitaciones es que CONADI se entiende directamente con un único ejecutor, que es el encargado de elaborar los informes de rendiciones económicas de la inversión realizada e informes técnicos de los resultados obtenidos con dicha inversión y que se ajustan a lo solicitado en la relación contractual, para lo cual cuenta con el personal necesario que realiza esta tarea. Con ello CONADI, en caso de aprobar estos informes, dispone de los antecedentes mínimos e indispensables, para dar cuenta ante los organismos fiscalizadores y contralores del destino y buen uso de los recursos públicos que le han sido asignados.

Y además, en el ámbito de los resultados esperados de estas consultorías, tiene respaldos legales (pólizas de garantía, boletas bancarias) para exigir el óptimo

desempeño del servicio contratado, alcanzando así satisfactoriamente los objetivos perseguidos en el proyecto asignado mediante licitación.

En el caso específico de la I Región, la existencia de una capa de profesionales y técnicos universitarios aymaras ha permitido que los equipos ejecutores, incluso a nivel de los propietarios de estas entidades, estén integrados por miembros de este Pueblo. Ello facilita las relaciones de trabajo y confianza con la población indígena que es objetivo de los proyectos de consultorías, y que pertenecen a los sectores rurales de la I Región (*valles intermedios, altiplano, cordillera*), y también de la III Región, donde habita la población colla. Pero también ha ayudado a consolidar este segmento de consultores y profesionales indígenas, que en la actualidad prestan servicios no sólo a CONADI sino que también a otros servicios e instituciones públicas que también deben “externalizar” la ejecución de sus políticas y planes sociales.

En un ámbito de mayor generalidad, las complejidades de la modalidad de asignación de recursos vía licitación están en distintos planos:

- A nivel institucional, como se indicó, se produce un cierto desperfilamiento de CONADI en su relación con los usuarios indígenas, que asocian la inversión pública no con la institución sino que con la entidad privada que implementó la consultoría en terreno y que establece la relación directa con la población beneficiaria.

- A nivel técnico: CONADI debe realizar una constante supervisión del trabajo comprometido y un seguimiento de la calidad, oportunidad y pertinencia de los resultados que se van obteniendo en las consultorías. Sólo de esta forma es posible conducir el trabajo a los objetivos que CONADI se ha trazado con la externalización del servicio y que permitan arribar a un óptimo producto o resultado final. Las consultoras o entidades ejecutoras, aún aquellas integradas por indígenas y/o inspiradas en principios sociales, siguen siendo empresas que

buscan aumentar al máximo sus ganancias y disminuir sus costos, por lo que es necesario mantener un periódico control de su desempeño.<sup>97</sup>

## **f.2.) Modalidad de asignación recursos vía fondos concursables**

En segundo lugar, se establece que tanto para el Pueblo Mapuche que habita en la macrozona sur (Octava, Novena y Décima Región, más la población mapuche-huilliche migrante a la Región de Magallanes), como para el de la Región Metropolitana, la modalidad central de asignación de recursos ha sido a través de fondos concursables. Así también ocurre en los casos de los pueblos Atacameño (II Región) y Rapa Nui, de Isla de Pascua (administrativamente vinculada a la V Región)

Esta modalidad, implica la postulación de personas, comunidad y asociaciones indígenas a fondos para el financiamiento de proyectos, que son elaborados por ellos mismos, y es también la principal modalidad de asignación de recursos que ha tenido el Fondo de Desarrollo Indígena a partir de su creación en 1994 y hasta el año 2003, con un monto de inversión cercano a los 6. 500 millones de pesos.

Las fortalezas y debilidades de esta modalidad de asignación han sido analizadas en detalle en este mismo documento<sup>98</sup>, tanto en lo referido a lógica y objetivos que existieron en su aplicación con grupos de población indígena, como a sus limitaciones para gatillar procesos de desarrollo social y económico. Por lo tanto se indican a continuación las complejidades técnicas y administrativas que tiene esta modalidad en su operatoria concreta para la asignación de recursos a la población indígena.

---

<sup>97</sup> No obstante, dados los reducidos equipos profesionales y numerosas tareas a desempeñar por CONADI, el control y seguimiento institucional no siempre es realizado en forma idónea, y se gastan recursos públicos en consultorías con resultados mediocres, que no permiten tomar decisiones, que no son un apoyo a la población indígena destinataria, y que, peor aún, ésta evalúa de manera negativa y como un despilfarro, afectando con ello la imagen que tienen de la institución que la contrató, es decir de la CONADI. Por tanto, en situaciones en que la ejecución de la consultoría se ha mostrado insuficiente, ineficiente e ineficaz, existe el deber institucional de hacer valer las garantías respectivas, y de no volver a asignar proyectos a estas entidades hasta que no se haya recuperado el perjuicio a los recursos públicos.

<sup>98</sup> Ver Capítulo II, 2.9. La metodología proyectista de los programas y proyectos de desarrollo indígena y los (nuevos) desafíos del desarrollo con identidad (página 95)

Por una parte, está la obligación contractual de los ejecutores-beneficiarios indígenas de rendir financieramente los recursos adjudicados. Es decir, de presentar documentos de respaldo (facturas, boletas, etc.) de los desembolsos realizados en la ejecución, los cuales deben ajustarse fielmente a los ítems de gastos contenidos en el formulario de presentación del proyecto.<sup>99</sup>

Esta obligación contractual entre el ejecutor-beneficiario y CONADI, cuyo cumplimiento no aparece como tan difícil dado el carácter de 'donación' que tienen los recursos asignados, es hasta el día de hoy un motivo de preocupación institucional. Lo anterior, dado que en la ejecución de los proyectos no necesariamente todas las prestaciones e insumos adquiridos pueden ser respaldados a través de documentos, porque los proveedores pueden no estar constituidos formalmente y, entonces, en condiciones de entregar tales documentos. Esta situación es particularmente evidente en los proyectos asignados a población indígena rural, pero también ocurre en los sectores urbanos.

Con ello, una situación secundaria o de menor relevancia termina afectando la relación con los usuarios indígenas de CONADI, que no entienden que la rigurosidad en esta materia se centre exclusivamente en la existencia o no de los documentos de respaldo, aún cuando el proyecto se haya ejecutado y la inversión haya sido hecha en forma correcta.

Una segunda complejidad en la modalidad de asignación vía fondos concursables, se relaciona con el importante número de proyectos que se asigna a través de los concursos de proyectos, los cuales dan origen cada uno de ellos a un contrato o convenio respectivo que norma la relación entre las partes, y que debe ser supervisado por CONADI para establecer el cumplimiento de las obligaciones

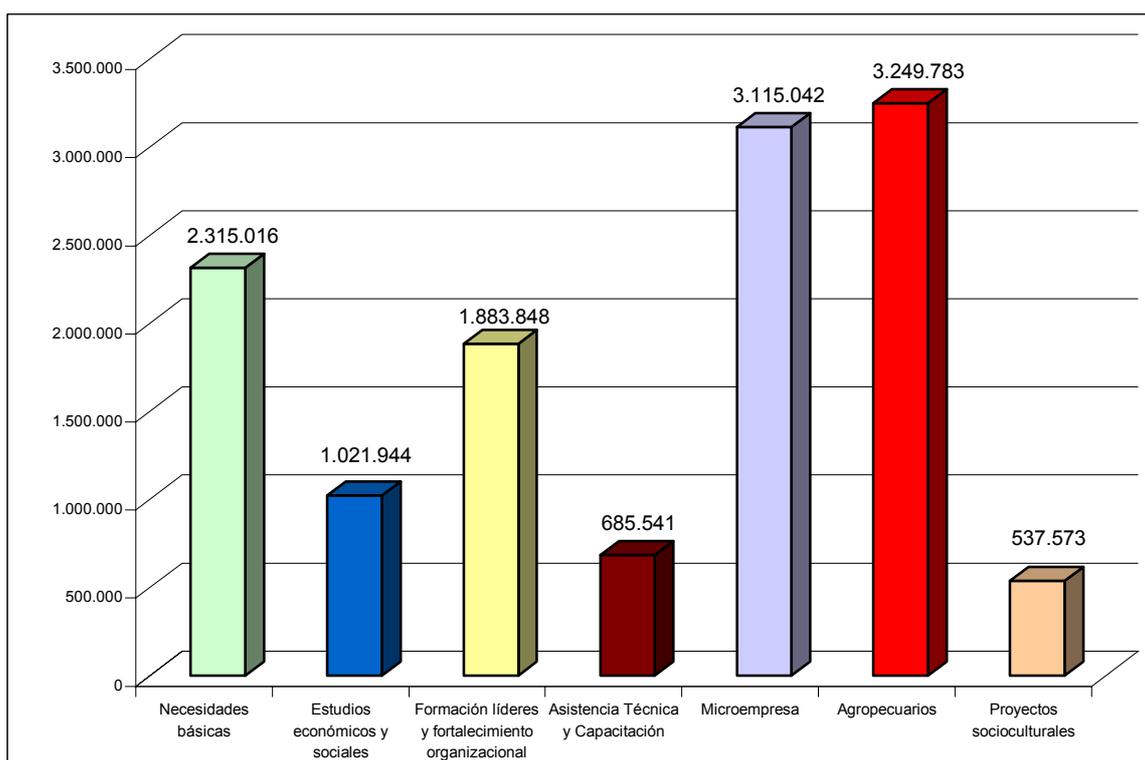
---

<sup>99</sup> De acuerdo a las instrucciones de la Contraloría General de la República, y dada la condición de subsidios no reembolsable del recurso entregado, cada peso gastado debe ser debidamente rendido hasta completar el 100% del monto total. En caso contrario el proyecto no podrá ser 'cerrado' en forma satisfactoria, el ejecutor beneficiario no podrá ser objeto de una nueva asignación de proyecto, y CONADI tendrá la obligación de interponer acciones legales en su contra para restituir los recursos públicos que no han sido gastados correctamente.

contenidas en él. Entonces, gran parte del quehacer del Fondo de Desarrollo Indígena, de su personal técnico y profesional está abocado a este tipo de labores, que por cierto significa una importante carga de trabajo y de dedicación funcionaria.<sup>100</sup> Sin embargo, estas tareas dejan poco espacio para otras de carácter más estratégico, como es la articulación con otros servicios públicos para la complementariedad financiera y/o la instalación de contenidos respecto de las especificidades socioculturales de los Pueblos Indígenas en el diseño e implementación de sus políticas públicas.

### g) Principales ámbitos de proyectos financiados por los Programas del Fondo de Desarrollo Indígena entre 1994 y 2003

Gráfico N° 9: Tipos de proyectos y montos de inversión (M\$) del FDI.



Fuente: Dpto. Desarrollo Indígena, Dirección Nacional CONADI

<sup>100</sup> Por ejemplo, en el caso de la Oficina de Asuntos Indígenas de Santiago, el Concurso de Microempresa Indígena entre los años 2000 y 2003 ha asignado un total de 245 proyectos, por un monto promedio de 2 millones de pesos y una inversión total de casi 500 millones. Ello significa que CONADI prepara y firma 245 contratos con los ejecutores beneficiarios indígenas, que debe supervisar técnicamente y en terreno cada uno de ellos y revisar sus respectivas rendiciones financieras hasta que estén conformes, con las complejidades que este proceso implica.

Este último gráfico describe y agrupa los principales tipos de proyectos en que se ha concentrado la inversión del Fondo de Desarrollo Indígena a nivel país, desde 1994 en adelante.

### **g.1. Proyectos agropecuarios, microempresa indígena y de asistencia técnica y capacitación, financiados por el Programa Fomento a la Economía Indígena Urbana y Rural.**

Con sólo un punto porcentual de diferencia, aparecen en primer lugar los ámbitos de proyectos agropecuarios, con un 25%, y de microempresa con el 24% de la inversión, ambos por un monto global cercano a los 6.500 millones de pesos.

A ellos se agregan los proyectos de asistencia técnica y capacitación, con un 5% de la inversión y un monto global de casi 700 millones, que tienen por propósito acompañar al usuario indígena en el desarrollo de su proyecto y de transferirle nuevas competencias y habilidades para mejorar el desempeño y rendimientos de sus actividades productivas y/o de gestión comercial.

Como se estableció, la principal modalidad de asignación de la inversión en los proyectos agropecuarios y de microempresa ha sido a través de fondos concursables, con las complejidades institucionales y para los usuarios indígenas ya vistas, que ello conlleva.

Los proyectos agropecuarios incluyen una variada gama de iniciativas:

- ✓ apoyo en equipamiento e implementación productiva para estrategias económicas indígenas de subsistencia: cultivos de hortalizas bajo plástico y en huertos familiares, adquisición de herramientas para labranza y cosecha, cercos prediales, habilitación de gallineros y corrales para el ganado menor, etc.

- ✓ proyectos de innovación agrícola (manejo silvestre y en cautiverio de ganado camélido, producción apícola, piscinas de acuicultura, plantaciones frutícolas experimentales, cultivo y comercialización de flores ornamentales, etc.)
- ✓ apoyo a actividades agrícolas tradicionales de la población indígena, para consumo interno pero también para su comercialización: engorda de ganado vacuno, manejo de plántulas porcinas; insumos y fertilizantes para cultivos anuales (leguminosas, papas, cereales) y de instalaciones o reparaciones de ellas asociadas a estas actividades (bodegas de acopio, techos y equipamiento de galpones).

Por su parte, los proyectos de microempresa consideran el apoyo a (micro) emprendimientos indígenas de negocios (de servicios y productos), es decir que tienen la finalidad de generar ingresos monetarios, ya sea al grupo familiar o a la organización económica indígena. Aquí la variedad de iniciativas apoyadas es bastante amplia, particularmente en el ámbito urbano.

Algunas de ellas se relacionan con aspectos o dimensiones de la cultura indígena, como los proyectos de:

- ✓ platería y artesanía, confección de textiles y prendas de vestir tradicionales,
- ✓ gastronomía étnica y de etnoturismo y camping para la difusión del modo de vida rural indígena.

Pero también incluyen, y de manera prioritaria, el apoyo a actividades económicas de tipo urbano y sin una mayor relación con el trasfondo cultural indígena:

- ✓ peluquerías, servicios de fotocopiado, vidrierías,
- ✓ talleres mecánicos y de vulcanización,
- ✓ panaderías, almacenes de barrio
- ✓ servicios y personal para la construcción

A continuación, los proyectos de capacitación y asistencia técnica han contemplado, entre otras, iniciativas de:

- ✓ Gestión en comercialización y para mejor inserción en mercados locales
- ✓ Gestión productiva y de mejoramiento ganadero y agrícola
- ✓ Capacitación y asesoría para el desarrollo de la microempresa
- ✓ Capacitación en artesanías, tejido telar, habilitación de camping
- ✓ Capacitaciones productivas y de gestión a organizaciones económicas de mujeres

Este conjunto de proyectos son financiados a través del Programa Fomento a la Economía Indígena. Como se indicó, anualmente se realiza una cuantificación del desempeño de los indicadores de proceso de los componentes de este programa, cuyos resultados son relevantes de considerar en el análisis de la capacidad o potencialidad de estas iniciativas para fortalecer procesos de desarrollo social y económico de la población indígena, a continuación se revisan algunos de ellos.

## g.2. Análisis de Indicadores de Inversión del Programa Fomento a la Economía Indígena.

**Cuadro N° 2: Medición de indicadores Programa Fomento a la Economía Indígena; componente Instrumento de Fomento Económico propios de CONADI**

COMPONENTE	INDICADOR	FORMULA	CALCULO	RESULTADO
Instrumentos de fomento económico propios de CONADI.	Eficacia	N° proyectos financiados/ N° proyectos presentados	139 / 970 *100: 14%	14%. De los proyectos presentados a los Concursos se financia un 14%
		Montos entregados a través de concursos/ montos totales de inversión solicitados	M\$ 436.778 / M\$ 1.970.012 *100: 22%	22%. De los montos solicitados para la inversión de proyectos se entrega un 22%.
	Eficiencia	Montos entregados a población indígena/ N° proyectos financiados	M\$ 260.000 / 139: 1.870	M\$ 1.870. En promedio, cada proyecto financiado a través de este componente, tiene un monto de M\$ 1.870
		Montos entregados/ N° personas beneficiarias	M\$ 260.000 / 1.540	\$ 168.831 Conadi entrega un promedio de M\$ 168.831 a cada beneficiario directo de este componente

Fuente: Dpto. Desarrollo Indígena, Dirección Nacional CONADI

- Los proyectos de microempresa e innovación agropecuaria, como los de apoyo a las prácticas productivas agrícolas tradicionales se financian a través de este componente.

- En cuanto a su eficacia, se logra dar una respuesta al 14% de los proyectos presentados a financiamiento. Entonces, hay un 86% de postulaciones que no pueden ser financiadas. En términos de inversión, significa que del 100% del financiamiento solicitado en los proyectos, unos 2.000 millones de pesos, sólo se alcanza a cubrir el 22% de la demanda, algo más de 400 millones de pesos.
- Cada proyecto que efectivamente se financia representa una inversión promedio anual cercana a los 2 millones de pesos (M\$ 1.870). Ahora bien, dado que las iniciativas pueden ser de carácter familiar o colectivo (de una comunidad o una asociación indígena), el promedio de inversión por beneficiario es cercano a los 170 mil pesos (\$168.831).

A partir de los antecedentes entregados aquí respecto del desempeño de los proyectos de fomento económico indígena (productivos agropecuarios, microempresa, capacitación y asistencia técnica) financiados por el Fondo de Desarrollo Indígena, se establece lo siguiente:

- En primer lugar, que ha existido una prioridad de inversión y de gestión en los proyectos de esta naturaleza, desde la puesta en marcha del Fondo de Desarrollo en 1994. En conjunto representan el 54% del total de la inversión para el período considerado.
- Segundo, en la dimensión de eficacia y salvo excepciones, la cobertura a la población beneficiaria (el nº de beneficiarios atendidos) está por debajo o es insuficiente respecto de las solicitudes de inversión demandadas por la población indígena.
- Tercero, y para la dimensión de eficiencia, se establece que tanto los montos de inversión promedio que se entrega a cada beneficiario, como los montos promedio por proyecto son de muy baja cuantía y difícilmente están en condiciones de gatillar procesos sostenibles de desarrollo indígena económico y productivo.

En efecto, la inversión social per cápita del Programa Fomento a la Economía del Fondo de Desarrollo, va desde los 87 a los 170 mil pesos. Si se considera que un grupo familiar está compuesto en promedio por 4 a 5 personas (4.2. es la cifra estándar para calcular los beneficiarios a nivel familiar), se tiene una inversión promedio anual por familia, que va desde los 383 mil pesos, en su nivel más bajo, y de 714 mil pesos en el nivel más alto.<sup>101</sup>

Ahora bien, si lo que se persigue con la inversión de estos proyectos es que las personas indígenas, individuales y colectivas, mantengan y mejoren las actividades productivas y económicas que gestionan ellos mismos, ya sea en el ámbito rural y urbano, y no vean la necesidad de emplearse como asalariados permanentes, cumplir con este objetivo se ve extremadamente difícil a partir de los montos promedios de inversión anuales por beneficiario realizados por el Fondo de Desarrollo de CONADI.

Así también, los montos de inversión promedio anual por cada proyecto de fomento económico que se financia fluctúan entre los 481 mil y los 2 millones de pesos (US \$ 687 y US \$ 2.860, respectivamente). El bajo monto de esta 'inyección de capital' en las unidades económicas y productivas indígenas, se anticipa como de escaso impacto para consolidar una apuesta de mercado exitosa de la producción o de los servicios generados por indígenas.

### **g.3. Proyectos de satisfacción de necesidades básicas**

Estos proyectos son financiados en el marco del Programa Apoyo a la Gestión Social Indígena, que incluye un componente de "Asistencia Social" a través del cual se realiza esta inversión.

---

<sup>101</sup> Para tener medidas de comparación, se establece que en dólares estas cifras corresponden a US\$ 514 y US\$ 1.020 anuales, respectivamente. Si se considera que el ingreso mínimo mensual en Chile de un trabajador, fijado por Ley, es de \$115.648 mensuales, es decir de \$ 1.387.776 anuales (US\$1.982), se tiene que el monto promedio anual del subsidio familiar entregado por el Fondo de Desarrollo Indígena corresponde a un 51% del sueldo mínimo mensual que recibe una persona asalariada.

Entre 1994 y 1999, esta línea de inversión estuvo abierta para el conjunto de la población indígena que atiende CONADI, lo que explica el alto monto de inversión en estos proyectos para el período, algo más de 2.000 millones de pesos que corresponden al 16% de la inversión total. Dichos recursos se canalizaron a la población principalmente a través de la modalidad de asignaciones directas a otras entidades públicas, que han sido las encargadas de implementar estas iniciativas en convenio con el Fondo de Desarrollo de CONADI.

A contar del año 2000, por una definición institucional de carácter estratégico y técnico, este componente está dirigido exclusivamente a grupos de población indígena en situación de vulnerabilidad física y sociocultural de los Pueblos Atacameño, Colla, Kawèsqar y Yagan, reduciéndose su inversión, entre ese año y el 2003, aproximadamente a 275 millones de pesos, que corresponde a un 4% del total de inversión del Fondo de Desarrollo en dicho período.

Estos proyectos contemplan la implementación de diversas iniciativas de satisfacción de necesidades básicas, entre las principales se identifican las siguientes:

- ✓ Abastecimiento de agua potable para consumo
- ✓ Habilitación y reparación de sendas de penetración y caminos vecinales
- ✓ Reparación de viviendas con normas y materiales tradicionales indígenas
- ✓ Apoyo en subsidios de emergencia a población rural afectada por catástrofes climáticas: invierno altiplánico en la I y II Región; inundaciones, sequías, “terremoto blanco” (temporal de nieve y viento), y erupciones volcánicas (Lonquimay), en las regiones del sur del país (VIII, IX y X Región).
- ✓ Construcción y equipamiento de sedes comunitarias
- ✓ Fondos de prestaciones sociales básicas para población indígena de los canales australes.

La razón central de CONADI y de su Fondo de Desarrollo para restringir esta clase de prestaciones sociales a sólo una parte minoritaria de la población indígena, se

relaciona con que a través de esta inversión se estaba duplicando el apoyo de esta naturaleza que municipios y otros servicios (Vivienda, Vialidad y la Oficina Nacional de Emergencias, en el caso de los desastres climáticos) les corresponde entregar al conjunto de la población carenciada o afectada según sea el caso, entre la cual por cierto se encuentra la población indígena. Desde este enfoque, entonces, CONADI debía centrar su accionar presupuestario y programático, a través del Programa Gestión Social, en generar y fortalecer los mecanismos de participación y representación indígena.

#### **g.4. Proyectos “socioculturales” y “formación de líderes y fortalecimiento organizacional”**

En estos ámbitos de proyectos se ha invertido un monto total cercano a los 2.500 millones de pesos, y en conjunto representan el 20% de la inversión total entre los años 1994 y 2003.

La modalidad central de asignación de recursos de estas iniciativas ha sido a través de la contratación, mediante licitación, de consultoras especializadas que han entregado los contenidos y han materializado las instancias de formación de líderes y dirigentes indígenas, concebidas bajo las orientaciones programáticas del Fondo de Desarrollo de CONADI.

No obstante, una modalidad también relevante han sido los fondos concursables, a los cuales las asociaciones y comunidades indígenas postulan para el financiamiento de sus proyectos socioculturales y de fortalecimiento de sus organizaciones.

Para estos tres tipos de proyectos se instala el objetivo de rearticular el tejido social y organizativo de la población y fomentar sus instancias de participación y de representación frente al Estado y a la sociedad chilena, a nivel nacional, regional y local.

En este sentido, los “proyectos socioculturales” tienen por propósito generar mecanismos de participación indígena, mediante el apoyo a instancias que incorporan acciones de revitalización, recreación y difusión del patrimonio cultural indígena contemporáneo para motivar y propender a la organización y asociatividad indígena. Aquí se han financiados proyectos tales como:

- ✓ Celebración de Año Nuevo Indígena (We Tripantu, para el Pueblo Mapuche; Machac- Mara , para el Pueblo Aymara, Inti Raymi, para el Pueblo Quechua de Ollagüe)
- ✓ Festivales, jornadas y eventos de difusión de las artes, culturas y tradiciones indígenas (Tapati-Rapa Nui; Pუსisuyo Intercultural en la ciudad de Santiago; Semanas culturales mapuches; entre otras)

Los proyectos de “formación de líderes, dirigentes y miembros de organizaciones indígenas de base”, tienen por objetivo fortalecer las instancias ya existentes de participación y representación indígena, mediante la entrega de competencias, contenidos y habilidades para la gestión organizacional. En este ámbito, se ha financiado proyectos de:

- ✓ Seminarios, talleres y cursos en materia de liderazgo y gestión organizacional; historia y cosmovisión indígena; legislación internacional y derechos indígenas colectivos e individuales; disposiciones de la ley indígena
- ✓ Ciclos de formación y capacitación de mujeres dirigentes indígenas, y de dirigentes territoriales: mapuche-huilliches; Consejo Nacional Aymara; Consejo Directivo ADI San Pedro Atacama; representantes mapuches del ADI-Lago Budi.
- ✓ Preparación de monitores y facilitadores interculturales y giras de intercambio y contacto entre representantes de organizaciones indígenas
- ✓ Programa de difusión y comunicación indígena contra la discriminación y fomento de la tolerancia

Por último, los proyectos de “fortalecimiento organizacional”, pueden ser subagrupados en 2 grandes áreas:

- La primera de ellas, de apoyo a la realización de espacios nacionales y territoriales de participación organizada, para la comunicación, debate y reflexión indígena y la interlocución con el estado, sus servicios, y la sociedad nacional chilena. Se han financiado aquí los siguientes tipos de proyectos:

- ✓ Congresos nacionales y regionales indígenas (Congreso Nacional Mapuche, Congreso de Pueblos de la Región de Magallanes),
- ✓ Reuniones y asamblea de carácter local (Trawun comunales de jóvenes y kimche; Seminarios de organizaciones indígenas urbanas, Asambleas Territoriales de ADI Jiwasa Oraje, I Región)
- ✓ Líneas de apoyo permanente a instancias de participación y representación indígena en el nivel territorial (Congreso Nacional Aymara; Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua; Consejo Directivo ADI San Pedro de Atacama; entre otras)

- La segunda, de fondos concursables abiertos a la postulación de las organizaciones indígenas, en aspectos de:

- ✓ equipamiento organizacional (computadores, máquinas fotográficas, video y grabadoras para el registro y sistematización de la actividad organizacional)
- ✓ elaboración de documentos y propuestas de trabajo de las organizaciones para el desarrollo y la participación indígena
- ✓ talleres y reuniones de trabajo en los temas organizacionales

#### **4.1.3. Análisis y conclusiones preliminares**

En base a los antecedentes expuestos de caracterización cuantitativa y cualitativa de las inversiones realizadas por el Fondo de Desarrollo Indígena, se ofrece a continuación un análisis global de ellos, dirigido a establecer las primeras conclusiones, aún de carácter preliminar, en torno a los programas y proyectos financiados por el Fondo de Desarrollo a contar entre 1994 y el 2003, y su relación con la propuesta de ejes contemporáneos del desarrollo indígena con identidad, esbozados en esta investigación:

### **A nivel de las orientaciones estratégicas de desarrollo indígena**

1. En primer lugar, se evidencia que el Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI ha tenido una prioridad presupuestaria y de gestión programática en dos grandes lineamientos: una dimensión de fomento de las actividades económicas y productivas de personas indígenas, ya sea de manera individual, familiar y/o colectiva; y otra, de apoyo organizacional y de fortalecimiento de instancias de participación social indígena.
2. No obstante, se establece también que esta inversión no ha sido realizada de manera simultánea o articulada sobre un mismo segmento de población beneficiaria indígena, sino que por el contrario, se ha hecho de manera 'extensiva', priorizando la cobertura (abordar el mayor número posible de personas indígenas) por sobre la generación de iniciativas de impacto o con la capacidad de producir transformaciones en la estructura socioeconómica de la población indígena objetivo, particularmente de aquella en situación de pobreza o marginalidad económica, que mayores dificultades tiene para visualizar sus derechos económicos, políticos y culturales y el ejercicio de ellos para la continuidad de su identidad étnico-cultural.
3. Por su parte, los proyectos de fomento agropecuario, de microempresa y de asistencia técnica y capacitación, han sido de una inversión reducida y con un carácter estrictamente económico o productivo, dado que no incorporan aún una dimensión de fortalecimiento de redes sociales y de asociatividad indígena para la toma de decisiones sobre el proyecto y la actividad productiva sobre la cual éste interviene, de traspaso de habilidades y competencias para el 'control cultural' sobre la intervención realizada y, en términos más amplios, de instalar las definiciones y expectativas que existen por parte de los sujetos de la acción pública, individuales y/o colectivos, respecto del desarrollo y los cambios y transformaciones que éste trae aparejado para la sociedad y la cultura de la que son portadores. Aspectos que, de acuerdo a la hipótesis de trabajo de esta

investigación, serían algunos de los elementos distintivos de una propuesta contemporánea de desarrollo indígena con identidad a nivel de los programas y proyectos de la política indígena pública.

4. En este sentido, los proyectos de fomento económico y productivo del Fondo de Desarrollo Indígena, no se diferencian hasta aquí mayormente de los proyectos que puedan financiar otras agencias públicas, que posiblemente tengan un mayor presupuesto, especialización y presencia territorial para implementar proyectos de esta naturaleza, como se verá más adelante. En la actualidad, el único aspecto que distingue a los proyectos económico-productivos del Fondo de Desarrollo de CONADI es que estos están dirigidos exclusivamente a población indígena.

Un propósito modesto que pudo tener sentido durante la primera etapa de instalación de la CONADI y de sus instrumentos de política pública, en que era necesario comunicar a la población la puesta en marcha de los contenidos de la Ley Indígena y de su institucionalidad asociada, pero que en la actualidad, a 10 años de su promulgación y frente a los cambios profundos que han ocurrido en el contexto social y económico nacional, está muy distante de generar impactos sustantivos y valorados en las condiciones de vida de la población que pertenece a los Pueblos Indígenas del país.

5. Esta falta de articulación entre las orientaciones estratégicas de desarrollo indígena, se genera también al interior de las líneas de fomento económico y productivo. En efecto, y dada la prioridad por la cobertura, los proyectos de asistencia técnica, capacitación y asesorías especializadas son implementados de manera paralela y no asociada a los proyectos productivos agropecuarios o de apoyo a la microempresa. En otras palabras, no van dirigidos al mismo grupo de población indígena objetivo: por un lado se entrega la capacitación y la asistencia técnica y, por otro, los subsidios productivos o de apoyo al (micro) emprendimiento indígena.

6. Tal situación es particularmente compleja y deficitaria en el caso de los proyectos que buscan potenciar la inserción de mercado de los productos y servicios generados por indígenas, porque dada la situación de alta competitividad y exigencias de innovación tecnológica y de manejo de información de los circuitos de mercados, no es suficiente con el conocimiento local y vocación productiva de los sujetos económicos indígenas para consolidar un apuesta de éxito en este ámbito. Entonces, serán necesarios equipos de apoyo interdisciplinarios, e idealmente interculturales, con la capacidad de:

- analizar las variables del entorno económico, estableciendo las oportunidades y amenazas para inserción indígena de mercado, identificando nuevos y alternativos nichos de mercado para esta inserción.
- de evaluar la situación organizacional y de capacidades internas del grupo indígena en relación a las exigencia para una opción de esta naturaleza, potenciando las fortalezas y trabajando sobre las debilidades
- de identificar las instancias vigentes de toma de decisiones internas del colectivo indígena, para lograr los consensos necesarios sobre las definiciones de corto, mediano y largo que se alcancen sobre su desarrollo económico y social
- de transferir estos aprendizajes y conocimientos a los sujetos indígenas, para que estos se ‘apropien’ de sus contenidos e implicancias, de manera tal que puedan ejercer ‘control’ sobre los recursos, humanos, físicos y de capital que es necesario movilizar y las decisiones que es necesario adoptar.
- entregar asesorías especializadas y capacitaciones aplicadas en materias productivas y de gestión de negocios, pero a partir de la realidad económica de la población destinataria, y no de carácter abstracto o puramente teóricas.

Como se estableció, estas dimensiones están incluidas entre los ejes contemporáneos del desarrollo con identidad a nivel de los programas y proyecto de la política indígena, delineados en esta investigación. Las cuales le darán

también un sello y particularidad propia a las inversiones realizadas por el Fondo de Desarrollo de CONADI en materia de desarrollo socioeconómico de la población indígena.

7. Ahora bien no es la idea señalar aquí que la preocupación exclusiva del FDI deba ser únicamente los procesos de desarrollo social y económico, asociadas a este 'empoderamiento' y 'control indígena' del desarrollo, en desmedro de sus otras líneas de acción.

En efecto, los proyectos socioculturales y de apoyo a las instancias de participación y representación indígena aparecen como acciones públicas valiosas y pertinentes a los objetivos de ejercicio de derechos indígenas para la construcción de una sociedad chilena multiétnica y multicultural. Posiblemente, sea necesaria una mayor conducción estratégica de estas iniciativas, precisamente en el contexto de esta construcción conjunta de la interculturalidad, pero son ellas las que le confieren también una especificidad a los programas y proyectos del Fondo de Desarrollo, dado que no existen aún otras institucionalidades públicas capaces de recoger y atender la demanda indígena en este ámbito, con la flexibilidad y la oportunidad con que puede hacerlo CONADI.

Así también, la realización de estudios de levantamiento de información diagnóstica sobre población indígena y territorial respecto de los espacios en que ellos habitan, al igual que estudios de preinversión más precisos respecto de determinadas estrategias económicas, son herramientas igualmente necesarias para orientar la definición concreta y específica respecto de los posibles cursos y alternativas de desarrollo socioeconómico de grupos de población indígena. Por regla general, eso sí, estos estudios y diagnósticos debieran comenzar por un "barrido" de la información secundaria que ya exista y que haya sido generada por otros servicios públicos, y sólo una vez construida esta base de información proceder a la captura de datos primarios y

de terreno. Ello ahorrará recursos y evitara la duplicidad de esfuerzos, y en cierta medida aminorará las críticas, no sin fundamento, de parte de la dirigencia indígena en relación a la inutilidad de estos estudios en comparación con la demanda real de las comunidades.

8. El tema de fondo en esta reflexión, y que también es una interrogante, es que si frente a la actual realidad presupuestaria del Fondo de Desarrollo y de equipos técnicos y profesionales de CONADI, es posible dar respuesta a estos tres frentes estratégicos (desarrollo socioeconómico indígena con identidad, fomento a la participación indígena organizada y generación de información especializada para decidir inversiones en población indígena) de manera coherente, con eficacia y eficiencia, y en que la prioridad estratégica no sea solo la cobertura sino que provocar cambios favorables y valorados positivamente por los destinatarios en sus condiciones de vida.

Desde la perspectiva de esta investigación, y aún de manera preliminar, es que no es posible dar respuesta satisfactoria a los nuevos desafíos de desarrollo indígena con identidad a partir de la actual estructura presupuestaria y de gestión de proyectos del Fondo de Desarrollo. Para ello son necesarios algunos rediseños claves, los cuales se intentará esbozar a continuación.

#### **A nivel de presupuestos y monto de inversión en población indígena:**

9. Como se ha venido estableciendo, los recursos presupuestarios del Fondo de Desarrollo Indígena y, por ende, los montos de inversión promedio anual que realiza en población indígena, son derechamente insuficientes para provocar cambios e impactos relevantes en la actual situación de la población indígena, mediante la puesta en marcha procesos de desarrollo económico y social con empoderamiento y control indígena.

A modo de ejemplo, **los 14 mil millones de pesos de inversión directa** en población indígena que el Fondo de Desarrollo Indígena ha realizado entre 1994 y el año 2003, **representa sólo un 32% del presupuesto anual** (M\$ 43.267.132) de INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) por concepto de transferencias no reembolsables a sus usuarios o “clientes” según la denominación usada por esta institución, esto es, parte de la población de pequeños agricultores del país.<sup>102</sup>

Es decir, los 10 años de inversión del Fondo de Desarrollo Indígena, representan un tercio del presupuesto anual que destina INDAP sólo por concepto de subsidios a su población objetivo de pequeños agricultores, que no incluye los recursos para el sistema crediticio que también oferta a esta segmento de población rural.

Una segunda comparación, la inversión directa del Fondo de Desarrollo en el año 2003 alcanzó aproximadamente a los 1.200 millones de pesos, monto que representa el 10% de la inversión social del FOSIS (Fondo de Solidaridad de Inversión Social) para el mismo período: M\$ 12.259.44.<sup>103</sup>

10. Ante este escenario, de disminuidos recursos presupuestarios de inversión social, CONADI y su Fondo de Desarrollo deben salir a la búsqueda y captura de nuevos recursos para la inversión en población indígena, que permita incrementar de manera sustancial los montos de inversión promedio en los usuarios de sus programas, así como una mejor respuesta a la demanda de la población indígena contenida en sus proyectos de desarrollo económico y productivo

11. Una primera alternativa en este desafío institucional, consiste en obtener mayores recursos en el frente ‘interno’. Es decir, reinstalar la reflexión y

---

<sup>102</sup> Balance de Gestión Integral Indap 2002, Gobierno de Chile, Ministerio De Agricultura, Instituto De Desarrollo Agropecuario, pagina 24.

<sup>103</sup> Sitio Web FOSIS ([www.fosis.cl](http://www.fosis.cl)). Cuadro Resumen Programas e Inversión Regional 2003.

discusión por los presupuestos descompensados de los Fondos de Desarrollo y de Cultura y Educación en relación a la asignación presupuestaria del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, el 10,2% vs. el 70% del total del presupuesto promedio anual de CONADI, respectivamente. A partir de este proceso, se debiera corregir la actual estructura presupuestaria e incrementar sensiblemente los presupuestos de inversión de los Fondos más pequeños. Como se indicó, para validar esta propuesta ante el Ministerio de Hacienda, es necesario obtener el respaldo y consenso de Mideplan y, en particular, de su Subsecretario, en el cual recae el rol de coordinador de la política indígena gubernamental

Sin embargo, esta opción de búsqueda de recursos al interior de CONADI trae aparejados algunos riesgos institucionales que es necesario visualizar: por una parte, dado que la demanda de tierras es altamente sentida por la población mapuche, y no sólo por una cuestión de cosmovisión o de *ethos* cultural, como se ha planteado en algunos análisis, sino que debido a la reducción de sus territorios como producto de la ocupación de la Araucanía por el Estado chileno, así como a la usurpación por privados de que fueron objeto las tierras indígenas, tiene hoy a parte de la población indígena mapuche en una situación de minifundio, que es un obstáculo o limitante estructural para generar procesos de desarrollo social y económico indígena. Esta realidad vuelve muy dificultoso, y una eventual fuente de conflictos con las organizaciones indígenas, la disminución del presupuesto anual de CONADI para la compra de tierras, aún cuando esta inversión se destine a programas y proyectos de desarrollo o de cultura y educación para indígenas.

12. De este modo, lo más aconsejable aunque también lo más arduo, en términos de dedicación institucional, consiste en la búsqueda de socio estratégicos y de fuentes de financiamiento externas que permitan incrementar sustancialmente la inversión social del Fondo de Desarrollo de CONADI. Este desafío de gestión institucional debiera incorporar, además, en la articulación con terceros

los nuevos ejes de desarrollo indígena con identidad, planteados en esta investigación. Es decir, no sólo se trata de atraer recursos de inversión adicionales, sino que ‘conducir’ estas alianzas de complementariedad financiera a una apuesta estratégica de desarrollo social y económico de los Pueblos Indígenas, que combina la recuperación de su base material con empoderamiento social, que se traduce en capacidad de decisión y control indígena sobre los procesos de desarrollo.

En este contexto, CONADI y su Fondo de Desarrollo deben ampliar la mirada institucional para incluir a otras fuentes financieras posibles, que complementen o permitan ampliar aún más lo que pueda obtenerse en la coordinación con los aliados tradicionales de CONADI en el ámbito de los servicios públicos: INDAP y otros servicios del Ministerio de Agricultura en el sector rural; FOSIS, con población indígena rural y urbana.

13. Así, el énfasis en los procesos de desarrollo social y económico indígena, que no descarta o inhibe una apuesta de inserción de mercado de determinadas estrategias económicas y productivas, puede ser útil para establecer alianzas con el sector privado, a nivel nacional y territorial, e incluso internacional, que vean en esta propuesta una opción ‘moderna’ de desarrollo indígena, que permita superar mutuas e históricas desconfianzas y, al mismo tiempo, represente una oportunidad futura de negocios conjuntos con los actores económicos indígenas en el nivel territorial.

Las maneras de articular y vehicular esta complementariedad financiera con el sector privado van desde la utilización de instrumentos de exención tributaria ya existentes (como la Ley de Donaciones Culturales, o ‘Ley Valdés’, que a partir de sus últimas modificaciones permitiría eventualmente la generación de líneas de apoyo a micro emprendimientos indígenas, urbanos o rurales), hasta la creación de nuevas herramientas como un fondo especial para el desarrollo socioeconómico de los Pueblos Indígenas de Chile, financiado de manera

conjunta a través del aporte del empresariado nacional y regional más un aporte del Estado chileno, canalizado a través del Fondo de Desarrollo Indígena cuyo recursos actuarían como 'palancas' de la inversión privada.

Se trata de aprovechar al máximo las posibilidades de la noción de "empresas con responsabilidad social". De partida para aquellas que intervienen directamente con proyectos de inversión en territorios habitados por población indígena, para que a través de estos mecanismos apoyen el desarrollo social y económico de esta población y 'devuelvan' en cierta medida los beneficios económicos que ellas obtienen; y también para las empresas, que sin tener una relación directa con grupos de población indígena, sustenten un concepto moderno de la imagen corporativa, y en esta perspectiva realicen un aporte concreto en líneas de apoyo al emprendimiento indígena, para de ese modo dotar a su imagen frente a los consumidores de un sello distintivo de responsabilidad frente al desarrollo y de fomento a las sociedades y culturas indígenas del país.

14. En el ámbito de la complementariedad con otros servicios públicos, encargados del apoyo a las actividades productivas agropecuarias en el ámbito rural y de la microempresa para la generación de ingresos, como los ya mencionados INDAP y FOSIS pero también otros como SERCOTEC (Servicio de Cooperación Técnica), SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo), SERNATUR (Servicio Nacional de Turismo) o la misma CORFO (Corporación de Fomento) -con los cuales aún no se exploran posibles alianzas institucionales de carácter permanente-, CONADI no solo debería perseguir la generación de líneas especiales y cofinanciadas de apoyo a la población indígena en sus procesos de desarrollo económico y social, con este rasgo distintivo de 'control' y 'apropiación indígena' del proceso de desarrollo, sino que también la instalación de estos 'nuevos' contenidos institucionales de desarrollo indígena en los instrumentos y herramientas de inversión y gestión habituales de estas entidades. Para que al momento de incorporar a población

indígena en la cobertura de dichos mecanismos, tengan claridad respecto de cuáles son las particularidades y requisitos que la política pública debe considerar al momento de implementar procesos de desarrollo con este grupo de población.

### **A nivel de los programas sociales y del actual enfoque de intervención del Fondo de Desarrollo Indígena:**

15. Los programas con que opera el Fondo de Desarrollo Indígena son básicamente esquemas técnicos que ordenan y jerarquizan las prioridades de la inversión social. Si están bien fundamentados e identifican correctamente la situación problema que se quiere resolver, no existen, al menos en términos conceptuales, obstáculos para incorporar en sus metodologías de intervención y en los resultados a obtener las dimensiones indicadas aquí de desarrollo indígena con identidad: desarrollo social y económico con definición y protagonismo indígena en las decisiones.
16. Ahora bien, una posibilidad en este ámbito es generar un nuevo programa de inversión social que recoja e incorpore estas dimensiones, para imprimir desde allí el giro que necesita la gestión presupuestaria, programática, y de modalidad de intervención que requiere el Fondo de Desarrollo Indígena, de acuerdo a lo expuesto hasta aquí.

Para ello, los requisitos son, por una parte, de carácter formal, referido a los plazos definidos por el Sistema Nacional de Inversiones (SNI)<sup>104</sup> para ingresar este eventual programa: hasta el mes de abril del año en curso, para entrar en vigencia, en caso de ser aprobado, el año siguiente. Por la otra, la información requerida exige una construcción institucional colectiva con equipos

---

<sup>104</sup> Instrumento de política pública informatizado, que concentra la información y decide técnicamente sobre las iniciativas de inversión a que postulan los distintos servicios públicos, en el nivel nacional y regional. Es administrado por el Dpto. de Inversiones de Mideplan y tiene una articulación directa con la Dirección de Presupuesto, DIPRES, del Ministerio de Hacienda, que decide la asignación de recursos en base a la aprobación o rechazo que existe por parte del SNI a las iniciativas propuestas.

especializados que salen de la coyuntura de la ejecución presupuestaria anual para sistematizar y generar los antecedentes solicitados, de carácter general y en forma específica.<sup>105</sup>

17. Una segunda posibilidad es que los programas actualmente en vigencia (Fomento a la Economía Indígena, Apoyo a la Gestión Social Indígena y Estudios de Preinversión) contienen disposiciones que permiten poner en marcha proceso de desarrollo social y económico indígena bajo el nuevo enfoque de desarrollo con identidad aquí delineado. En este sentido, el desafío no es generar un nuevo marco programático, sino que instalar una nueva modalidad de trabajo con la población indígena, en que los programas sociales del Fondo de Desarrollo, y sus componentes concurren de manera concertada sobre una misma población objetivo (personas, familias y organizaciones) para poner marcha, en forma simultánea, procesos de desarrollo social y económico- productivo, con un fortalecimiento de las redes organizativas indígenas para la toma de decisiones individuales y colectivas sobre su propósito social respecto del desarrollo.

18. Entonces, este nuevo esquema de intervención debería contener las siguientes etapas:

- a. La identificación de un grupo de población indígena objetivo (un grupo de familias, una comunidad indígena, una agrupación de ellas en el nivel territorial; una asociación indígena de microempresarios, o una red de microempresas en el ámbito urbano o rural) en que se focalizará la acción pública.
- b. De manera colectiva, esta población objetivo elabora un plan estratégico de desarrollo social y económico, en base a sus prioridades, apuestas y expectativas en materia productiva, de ingresos económicos, de calidad de

---

<sup>105</sup> A modo de ejemplo, y según los plazos y requisitos técnicos exigidos por el SNI, CONADI estaría en condiciones de generar un nuevo programa durante el año en curso 2004, para ser ingresado al sistema en abril del 2005, ser objeto de revisiones y ajustes durante ese año hasta su aprobación, para comenzar su ejecución recién en el año 2006.

vida, de preocupación por las generaciones futuras, de formas de organización y representación indígena, de necesidades básicas insatisfechas, de relación con el entorno humano, ambiental y sociocultural. Para ello contará con el apoyo de un equipo multidisciplinario especializado e intercultural, contratado a través del Programa Apoyo a la Gestión Social del Fondo de Desarrollo.

- c. La formulación de este Plan también considera el análisis de información especializada de carácter territorial y entorno económico, de oportunidades de negocios y de riesgos estructurales para la producción indígena, así también establece los nudos críticos que es necesario abordar para poner en marcha procesos de desarrollo indígena: nivel educacional, requerimientos de capacitación y gestión, capacidad de absorción tecnológica, entre otras. Para ello, el Programa Estudios de Preinversión podrá aportar los recursos para el levantamiento de esta información de carácter primario y secundario, actividad que debiera ser solicitada a la misma entidad encargada de apoyar la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo.
- d. Este Plan, a su vez, se desagrega en un plan de desarrollo productivo, en un plan de asesorías especializadas y de capacitación en gestión productiva y de negocios; en un plan de fortalecimiento organizacional, y en un plan de mejoramiento de calidad de vida, articulados entre sí y con objetivos convergentes: el desarrollo social y económico de la población objetivo, con control de los sujetos de las definiciones de desarrollo y la apropiación de los contenidos y metodologías para su materialización.
- e. Cada Plan contiene una cartera de proyectos, que el grupo o colectivo indígena debe negociar con las instancias respectivas públicas o privadas que aporten el financiamiento para su materialización, con el apoyo de la consultora contratada para el acompañamiento
- f. En el ámbito productivo y de capacitación técnica, una fuente financiera central es el Programa Fomento a la Economía Indígena del Fondo de Desarrollo, que mediante acuerdos de complementariedad económica y

técnica con otras entidades públicas y privadas habrá multiplicado su presupuesto base, y es capaz de dar respuesta a las demandas contenidas en los planes en materia de: fomento agropecuario y de innovación agrícola, emprendimientos y negocios no agrícolas, asistencia técnica y asesorías especializadas para la gestión de la unidad económica indígena proyectos de manejo forestal sustentable; manejo de recurso bentónicos, recolección de orilla y pesca artesanal; manejo de ganado camélido doméstico u silvestre, entre otros.

- g. En el ámbito organizacional, el Programa de Apoyo a la Gestión Social, financia con su presupuesto, que ha sido incrementado con los aportes de terceros del sector público pero también de la cooperación internacional y de aportes de la empresa privadas, que luego deducen de sus impuestos, los requerimientos contenidos en esta dimensión, que es ejecutado de manera sinérgica y conjunta con los planes productivos.
- h. Para el plan de mejoramiento de la calidad de vida, CONADI apoya el proceso de negociación indígena de sus requerimientos con la institucionalidad pública, pero también no gubernamental, mediante convenios de colaboración directa con Municipios, Servicio de la Vivienda y Urbanismo (Serviu), Dirección de Obras Públicas y Vialidad, empresas de telefonía rural, Servicio Nacional y Regionales de Salud, Corporaciones Educativas para la incorporación de contenidos de EIB (Educación Intercultural) en su malla curricular; y con todas aquellas instituciones relacionadas con esta dimensión.

En promedio, esta modalidad de intervención debiera durar al menos 3 años por cada plan estratégico formulado. Concluida su materialización, el grupo indígena objetivo estará en condiciones de 'egresar' de este instrumento de desarrollo indígena y de ser abordada por otros mecanismos públicos y privados de fomento y de desarrollo socioeconómico, posiblemente sin la condición subsidiaria de la política pública del Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI.

19. Los desafíos para la materialización de un programa de esta naturaleza, son diversos y de gran envergadura, sin embargo no por ello irrealizables, entre los principales se pueden esbozar:

- ✓ La cuantiosa inversión de recursos públicos y privados que demanda una estrategia de desarrollo indígena como la planteada. Sin embargo, y como se ha señalado, el Estado chileno ha suscrito un contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el financiamiento de un programa de desarrollo integral de las comunidades indígenas, el Programa Orígenes, con un presupuesto total de 80 millones de dólares proveniente del crédito, más un aporte local estatal de 53 millones de dólares, lo que hace un total de 133 millones de dólares, es decir 93 mil millones de pesos chilenos (cifra que sextuplica la inversión total del Fondo de Desarrollo, en sus 10 años como servicio público).
- ✓ El requisito por consensuar una posición institucional homogénea respecto del desarrollo indígena con identidad desde la política pública, que tiene una expresión y una especificidad territorial propias, pero que se ajusta a estos principios de carácter general. Se trata de un rediseño institucional relevante, que involucra de manera especial a las Unidades Territoriales (Operativas) de CONADI, dada la necesidad de que ellas cambien sus esquemas habituales de gestión e inversión con la población indígena que atienden en su jurisdicción, concentrando sus programas y líneas de acción en grupos o sectores de población indígenas específicos, por sobre la prioridad dada hasta aquí a la cobertura.
- ✓ En este mismo ámbito, una definición central para CONADI son los criterios para la focalización de esta nueva modalidad de intervención. Teniendo claro que no es posible entregar esta cobertura al conjunto de la población indígena de manera simultánea, sino que por etapas, deberá ser fruto de un consenso institucional los criterios que serán priorizados para la focalización inicial. Estos

criterios obedecen a consideraciones de carácter técnico, pero también de política institucional, incluyendo las definiciones del Consejo Nacional de la CONADI, de lineamientos estratégicos y compromisos del Gobierno central, y de negociaciones y demandas con los actores actuales del movimiento social indígena. En este sentido, escapan a los fines y alcances de esta investigación proponer aquí cuales debieran ser estos criterios de manera concreta. Sin embargo, sí se identifican aquellos que podrían ser considerados:

- Población bajo la línea de pobreza de comunas más pobres
- Focalización territorial, priorizando las ADIS (Áreas de Desarrollo Indígena) declaradas
- Población indígena urbana y rural, y miembros de Pueblos Indígenas que no han sido abordados por el Programa Orígenes
- Población sobre la línea de pobreza, pero que no es atendida por otros servicios públicos (microempresarios)
- Predios en conflicto histórico adquiridos por el Fondo de Tierras y Aguas (FTA) de CONADI, a contar del año 2001 (los adquiridos entre 1994 y 2000 son abordados por el Programa Orígenes).
- Predios familiares y comunitarios adquiridos por el FTA mediante concurso de subsidios

### **A nivel de modalidad asignación recursos**

**Concursos de proyectos:** Esta modalidad es valorada por lo democrática y transparente en la asignación de recursos a la población indígena, junto con la reorganización del tejido asociativo que impulsó en los primeros años de instalación de la CONADI, como institucionalidad pública al servicio del desarrollo indígena. Sin embargo, a partir de los bajos montos de inversión promedio que entrega por proyecto, que no justifica, en términos de resultados e impacto, la gran carga administrativa que representa para el personal profesional y técnico del Fondo de Desarrollo, esta modalidad debiera ser objeto de una drástica

disminución de los montos de inversión social que son canalizados a través de ella.

Esto último, además, en sintonía con los nuevos desafíos para CONADI que representa la modalidad de intervención propuesta aquí para el desarrollo indígena con identidad desde la política pública. Estos desafíos incluyen un importante componente de articulación y negociación con la institucionalidad pública y también con el sector privado, para movilizar recursos de inversión que permitan la materialización de los planes estratégicos de desarrollo social y económico indígena. Así también se requiere una importante labor de supervisión y seguimiento a las consultoras que serán contratadas para acompañar la formulación de los planes y su posterior implementación. Es en estos ámbitos en que debiera centrarse la gestión del recurso humano del Fondo de Desarrollo, antes que en las numerosas labores administrativas que implica la asignación de recursos a través de los fondos concursables de proyectos.

**Licitaciones:** Esta modalidad de asignación de recursos tiene un rol relevante preponderante en la nueva modalidad de intervención del Fondo de Desarrollo Indígena aquí propuesta. En efecto, las consultoras encargadas de apoyar la formulación de los planes estratégicos de desarrollo y de acompañar su materialización, serán contratadas mediante procedimientos de licitación, que permiten seleccionar entre varias propuestas la mejor oferta técnica y económica para el desempeño de estas labores.

Sin embargo, y precisamente por la centralidad que adquieren en este rediseño, las consultoras y entidades ejecutoras no pueden seguir en el mismo esquema de trabajo que, algunas de ellas, han tenido hasta ahora. En efecto, y dado su carácter lucrativo, algunas de ellas operan simplemente como empresas prestadoras de servicios, que buscan obtener el máximo de utilidades al menor costo posible, con lo cual, en determinados casos, el servicio entregado es

deficiente, no es realizado por los equipos más competentes, y sólo se cumple un porcentaje menor de los objetivos y resultados perseguidos.

La forma de evitar esta situación pasa, por una parte, en tener una política sólida y consistente en materia de supervisión y seguimiento por parte de CONADI. Aunque para ello también es necesario contar con una dotación de personal suficiente y adecuado, y con los recursos institucionales idóneos para desarrollar efectiva y eficientemente esta labor -particularmente para los proyectos del ámbito rural-, que deberán ser adecuadamente resueltos por la institución en CONADI.

Una forma complementaria de contribuir a asegurar un óptimo desempeño por parte de las entidades ejecutoras, pasa por hacerlos partícipes también de estos rediseños institucionales y de orientaciones estratégicas de CONADI frente al desarrollo social y económico indígena. Ellos son los primeros aliados de la política pública en el ámbito privado, y se requiere un máximo compromiso de su parte por la calidad, oportunidad e idoneidad de su trabajo. En este sentido, será indispensable que revisen la conformación de sus equipos técnicos y la validez de sus dispositivos metodológicos para generar información relevante, motivar la participación indígena real en la formulación de su plan estratégico y capturar las opiniones y énfasis de los sujetos indígenas que participen en estas definiciones.

Se requieren aquí fases sucesivas e iterativas de aproximación a las prioridades de los sujetos en cuanto a su visión del desarrollo y de las apuestas que tengan, en forma individual o colectiva, respecto del fomento productivo, los requerimientos de formación y capacitación técnica, las dimensiones contenidas en el concepto de calidad de vida y sus requerimientos en materia de organización.

No basta entonces con una o dos visitas a terreno, en que el consultor realiza un autodiagnóstico comunitario con la población objetivo y con eso da por resuelto el levantamiento de información para la formulación del plan estratégico. Este debe

ser realmente el resultado de una construcción conjunta, donde participan y se expresan las visiones de los distintos sujetos indígenas involucrados (jóvenes, mujeres, adultos mayores), y en ningún caso la imposición de un enfoque instalado por el equipo consultor. Es una 'carta de navegación' en 'las aguas del desarrollo' que el grupo (la comunidad, la asociación, el colectivo de microempresarios) efectivamente siente como propia, lo compromete en sus contenidos y en sus objetivos, y es un punto permanente de referencia para saber cuánto se ha avanzado y cuánto queda por hacer.

El compromiso de CONADI es valorar económicamente en su justa medida este servicio de primera calidad, pero también de ser exigente en su cumplimiento cabal por parte del equipo ejecutor.

**Convenios de asignación directa:** Las asignaciones directas de recursos a terceros, pasan a desempeñar un rol preponderante en el nuevo modelo de intervención del Fondo de Desarrollo. A través de esta modalidad se materializan los acuerdos y convenios de complementariedad financiera de CONADI con terceros, públicos y privados, para movilizar recursos de inversión social a la población indígena. El objetivo es que lo que existe en la actualidad, en que la relación es de 2 a 1 de lo que aporta el Fondo de Desarrollo al cofinanciamiento - es decir que por cada 2 pesos de inversión CONADI, sólo hay 1 peso adicional de terceros-, se invierta de manera radical y el aporte del Fondo de Desarrollo Indígena se vuelve minoritario frente al grueso de la inversión que aportarán los aliados institucionales, públicos y privados, nacionales e internacionales, para el financiamiento de los planes indígenas estratégicos de desarrollo social y económico.

Esta modalidad se vuelve también fundamental, porque a través de ella se debieran asignar directamente los recursos de inversión al grupo indígena objetivo para la concreción de sus planes de desarrollo social y productivo. Mediante la firma de un contrato, que formaliza la relación entre las partes, el Fondo de

Desarrollo traspasa directamente los recursos al grupo indígena beneficiario, para que éste los administre y realice los desembolsos necesarios, según los distintos conceptos de gastos que contengan sus planes estratégicos. Al igual que en el caso de los concursos de proyectos, los ejecutores indígenas tendrán la obligación de respaldar cada gasto realizado con los recursos públicos que se les asigne, mediante periódicas rendiciones técnicas y financieras.

En este ámbito, existe un aprendizaje institucional importante por parte de CONADI, en aspectos jurídicos, administrativos y técnicos, para garantizar que el proceso de rendición de cuentas sea correcto y expedito (pagarés notariales por los recursos recibidos; transferencias parcializadas, –cuota siguiente se entrega sólo cuando existe conformidad en las rendiciones de los recursos ya entregados-; capacitaciones y asesorías a ejecutores indígenas para elaboración de informes de rendición; consultoras de apoyo, como parte de sus obligaciones contractuales, acompañan y asesoran las labores de rendiciones de cuenta, etc.). La transparencia en este ámbito, además, tiene la virtud de garantizar a los socios institucionales, especialmente del ámbito privado, el correcto uso y destino de los recursos aportados al financiamiento de iniciativas de desarrollo para la población indígena.

La mayor complejidad en la modalidad de asignación de recursos directa a grupos de población indígena, es que ella no está actualmente contemplada en el Reglamento del Fondo de Desarrollo. Este sólo permite actualmente la asignación directa a entidades de alta especialización, y con el consentimiento explícito del Consejo Nacional de la CONADI. La asignación directa de recursos a los destinatarios indígena sólo es posible a través de la modalidad de fondos concursables de proyectos, que como se ha establecido no es el mecanismo óptimo para sustentar el nuevo modelo de intervención del Fondo de Desarrollo para la puesta en marcha de procesos de desarrollo social y económico con identidad.

Por tanto, se requiere una modificación legal de este Reglamento, en base a las consideraciones aquí expuestas, que permita la asignación directa de la inversión social al grupo indígena para la materialización de los planes y proyectos contenidos en su plan estratégico de desarrollo.

Un antecedente favorable para sustentar esta modificación, es el pronunciamiento de la Contraloría de la República que autoriza al Fondo de Desarrollo de CONADI a asignar directamente recursos de inversión a aquellas comunidades en que se focaliza el Programa Orígenes, con el propósito de financiar los proyectos productivos no agrícolas contenidos en sus planes productivos. Estos proyectos son co-ejecutados por Orígenes y el Fondo de Desarrollo Indígena, en el marco del componente de fomento productivo de este programa.

## **4.2. La evaluación de impacto cultural de los programas y proyectos del FDI**

### **4.2.1. Contexto de las evaluaciones realizadas**

A seis años de su puesta en marcha, en 1999, y en su condición de mecanismo de inversión social asociado a una línea del presupuesto de la nación, el Fondo de Desarrollo Indígena fue objeto de una evaluación realizada por la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, en el marco del Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales de dicha repartición.<sup>106</sup>

Esta evaluación, realizada con metodología de marco lógico y con el propósito de establecer su desempeño entre 1994 y 1998, detectó insuficiencias en la gestión de este Fondo, dando origen a un conjunto de recomendaciones.

Junto con presentar sus descargos respecto de las recomendaciones evacuadas<sup>107</sup>, CONADI asumió el cumplimiento de ellas como compromisos institucionales, cuya verificación serían monitoreadas por la propia DIPRES.

A la fecha, y de acuerdo a los Informes de Avance y Final entregados por CONADI al respecto y la valoración del estado de cumplimiento realizado por la Dirección de Presupuesto, estas recomendaciones han sido abordadas y resueltas en forma satisfactoria por el Fondo de Desarrollo Indígena.

En el contexto de esta investigación, resulta particularmente relevante fijar la atención en el modo en que CONADI respondió al compromiso de elaborar indicadores de logro cultural de sus programas y proyectos.

---

<sup>106</sup> Evaluación del Fondo de Desarrollo Indígena. Informe Final, Panel de Evaluadores, 1999, pág.51.

<sup>107</sup> Informe de réplica de CONADI al Informe Final de la Evaluación realizada por DIPRES al Fondo de Desarrollo Indígena.

Sobre esta última recomendación, el Informe Final de la evaluación señalaba que se deben, *“Considerar indicadores que permitan dimensionar logros en ámbitos tales como: control cultural, identidad étnico-cultural, empoderamiento. Entendiendo que el programa apunta a conseguir un cambio, los indicadores deberían estar orientados a medir esos cambios.”* Estos indicadores, se añade, le permitirán al Fondo de Desarrollo Indígena asegurar la pertinencia (cultural) de sus intervenciones y establecer el impacto de ellas.<sup>108</sup>

Este mandato dio origen a la contratación de una consultoría que tuvo como uno de sus objetivos centrales la construcción de indicadores de evaluación de impacto cultural de los programas y proyectos del Fondo de Desarrollo Indígena, para ser aplicados en una evaluación de impacto de este instrumento de política indígena.

Dicha consultoría han generado un conjunto de dispositivos conceptuales y metodológicos para establecer el impacto cultural de las intervenciones programáticas del Fondo de Desarrollo Indígena, mediante el registro e interpretación de las percepciones de los usuarios indígenas directos de sus programas y proyectos.

En este contexto, el presente capítulo se propone conocer y valorar, desde una perspectiva antropológica, las estrategias teórico-metodológicas utilizadas en esta evaluación, así como el corpus de datos de investigación de terreno generado y las técnicas aplicadas en la producción de esta información.

Así también, los resultados de esta consultoría son objeto de un acucioso examen en tanto se trata de una iniciativa pionera en la medición de efectos e impactos de instrumentos de política pública implementados para el desarrollo de grupos de población indígena. Tales metodologías podrán ser replicadas o aplicadas a las intervenciones de otros servicios públicos con población indígena.

---

<sup>108</sup> Evaluación del Fondo de Desarrollo Indígena. Informe Final, Panel de Evaluadores, 1999, página 53.

#### 4.2.2. Evaluación de impacto cultural del FDI: enfoque evaluativo y metodología utilizadas

**Nombre del estudio:** *“Construcción de Metodologías e Indicadores de Evaluación de Impacto Cultural y Evaluación de Resultados del Fondo de Desarrollo Indígena, Período 94-99 en Territorios Indígenas de las Regiones VIII, IX y X.”*<sup>109</sup>

##### A. Antecedentes generales

Esta evaluación fue contratada por CONADI a un consorcio de entidades privadas, encabezadas por la entidad CERC-UAHC, más la participación de Lonko Kilapan y de la USACH.

Se realizó entre el 1º de febrero y el 30 de septiembre de 2001, en las Regiones VIII, IX y X del país, específicamente en territorios habitados por población indígena, los cuales fueron seleccionados previamente de acuerdo a criterios propuestos por las Unidades Operativas de CONADI de las señaladas regiones (alta concentración de comunidades y grupos de población indígena; focalización de su inversión territorial; características socioculturales y demográficas particulares; relación con dirigencia y representación indígena local, entre otras).

El siguiente cuadro informa sobre la localización del estudio:

**Cuadro A: Localización de la evaluación de impacto cultural del FDI**

Regiones	Oficina CONADI	Territorios priorizados	Comunas de referencia
VIII	Cañete.	Tirúa Sur Costa	Comuna de Tirúa.
IX	Temuco.	Chol-Chol.	Comuna de Nueva Imperial.
X	Osorno.	San Juan de la Costa.	Comuna de San Juan de la Costa

<sup>109</sup> CONADI y su Fondo de Desarrollo han autorizado expresamente el acceso a los contenidos y resultados de esta consultoría a la presente investigación, así como a su reproducción textual, con la única condición de que se establezca la autoría de ellos (CERC-UAHC/Lonko Kilapan/USACH) y su propiedad intelectual (CONADI).

## **B. Comentarios al enfoque y metodologías evaluativas aplicados**

- **Respecto de la elección de la muestra de los proyectos de desarrollo considerados:** se señala que debe existir un grado de “maduración” del impacto, para que este pueda ser registrado y evaluado. Si bien no existen plazos fijos para determinar el período de tiempo que es necesario estipular, porque ello depende “entre otra cosas, de los tipos de proyectos y del escenario en el cual se desarrolla esa intervención”.<sup>110</sup> Para el caso de esta evaluación se analizaron los proyectos financiados entre 1994 y 1999, excluyéndose los proyectos ejecutados desde el 2000 en adelante.

- **En relación a las dimensiones de pobreza, impacto y desarrollo indígena con identidad,** indagados en la evaluación, se señala que los conceptos ya estandarizados de Línea de Pobreza (LP) y de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) con que habitualmente operan las evaluaciones de impacto de las políticas sociales, no son necesariamente las más adecuadas para el modelo de evaluación de impacto que se aplicó a los proyectos del Fondo de Desarrollo.

Por una parte, porque es necesario compatibilizar la dimensión de pobreza con los requerimientos de establecer impacto en la variable étnica y cultural, lo cual lleva a la elaboración de nuevas conceptualizaciones de pobreza, que permita relacionar ambas dimensiones.

Y, por la otra, porque si bien ambos indicadores de medición de pobreza (LP y NBI) son útiles y necesarios en una perspectiva macro, no lo son tanto para este tipo de evaluaciones, dado que “se muestran insuficientes para establecer impactos integrales en comunidades de localidades pequeñas, que suponen un tipo de modelo evaluativo centrado en consecuencias observables en

---

<sup>110</sup> Documento “Informe Final de Evaluación de Impacto Integral del Fondo de Desarrollo Indígena en tres territorios: Tirúa, Chol-Chol y San Juan de la Costa. (CERC/UAHC/Lonko Kilapan/USACH). Temuco – Santiago, Septiembre de 2001 (pagina 2). En adelante, y a objeto de evitar un gran número de notas a pie de página con referencias a este documento, debe entenderse que los textos entre comillas y los gráficos corresponden a contenidos textuales de este informe final de evaluación. Cuando procede, se identifica el número de página del documento a que alude la referencia.

microterritorios para los cuales no hay datos sistemáticos previos o los que hay no son estandarizados”. (*Id.*, página 5)

No obstante, y sin bien los argumentos metodológicos entregados en la consultoría resultan atendibles, no debiera descartarse a futuro la realización de evaluaciones de impacto ex post que indaguen en estos indicadores, particularmente en el caso de los proyectos destinados a población indígena urbana, por volver al ejemplo anterior. En la medida en que estos indicadores de Línea de Pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas se encuentran “consagrados” y son la forma “clásica” de medición de pobreza, la inversión social de CONADI, al igual que la de otros servicios públicos, también debe ser medida en relación al impacto que alcanza sobre estas dimensiones.

En último término, es sobre el análisis de estos indicadores que se decide la asignación de recursos públicos para las políticas sociales, y por tanto también debiera establecerse en qué medida está resultando efectiva y de impacto la inversión de CONADI en este ámbito.

- **Respecto de los indicadores para medir “pertinencia cultural”**, se resalta el hecho de que no existe a la fecha una construcción metodológica para establecer el impacto cultural de los proyectos y programas de desarrollo indígena, por lo que debe considerarse al modelo propuesto y aplicado en la consultoría “como una primera propuesta de operacionalización de este tipo de indicadores de impacto etnocultural” (*Id.*, página 6).

- **Respecto de la construcción teórica del impacto integral, y de su relación con los conceptos de Desarrollo Humano y Desarrollo Indígena**, se plantea, por una parte la necesidad de elaborar conceptualizaciones sobre la pobreza, “en tanto situación socioeconómica y cultural de carácter relativo y dinámico” (*Id.*, página 6), que sean más apropiadas y pertinentes con esta condición. En este

desafío metodológico, pero que también es conceptual, la consultoría propone la revisión del concepto de **desarrollo humano**.

En cuanto a esta noción, que ha sido elaborada por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), se plantea que alude a la situación de pobreza como “capacidades que no están siendo empleadas” (*Id., página 6*), a diferencia de los enfoques más tradicionales que conciben a ésta sólo en función de carencias materiales o necesidades que no están satisfechas.

En el enfoque del desarrollo humano, entonces, la pobreza es definida a partir de la existencia de “capacidades inhibidas por una estructura restringida de oportunidades y por mediaciones faltantes: falta de educación, falta de acceso a créditos, falta de acceso a comercialización, falta de acceso a recursos psicomotores básicos a causa de la secuelas de la desnutrición infantil, por ejemplo” (*Id., página 6*).

Así también, la falta de oportunidades para actualizar estas capacidades, se revierte o disminuye cuando el sujeto está integrado a redes sociales, tales como el parentesco, de solidaridad, organizacionales, que otorgan confianza en la interacción social.

Cuando el concepto de desarrollo humano es analizado en relación a la situación de las comunidades indígenas, la consultoría señala que éste adquiere una connotación cultural, “toda vez que el reconocimiento de sus capacidades va de la mano con la elevación por la autoestima de sus costumbres, tradiciones, códigos y lenguajes, formas de ser y manifestarse, que encierran una sabiduría tradicional que puede ser compatibilizada con los requerimientos de una adaptación consciente a los procesos de innovación y modernización”. (*Id., página 8*)

A partir de esta afirmación, se desprende que “en el centro del concepto de **desarrollo humano indígena** está la búsqueda de empoderamiento de las

personas y comunidades de origen indígena en los procesos de autodesarrollo en que deben conjugar tradición y modernidad en el marco de un proceso dinámico en busca del desarrollo con identidad o etnodesarrollo". (*Id.*, página 8)

La relevancia conceptual de estas afirmaciones que constituyen los contenidos teóricos centrales de la evaluación, al establecer los ejes de lo que la consultoría concibe como el impacto cultural y el desarrollo con identidad, ameritan su análisis crítico y con detenimiento.

En primer lugar, cabe destacar el énfasis en el empoderamiento de las personas y comunidades indígenas en los procesos de (auto) desarrollo, que les permita conjugar tradición y modernidad. Es decir, que sean las propias comunidades y sujetos indígenas las que tengan las capacidades y las competencias para definir y que decidir sobre el desarrollo a que aspiran, y que este proceso pueda ser compatible con la valoración de sus 'costumbres, tradiciones, códigos y lenguajes, formas de ser y manifestarse, que encierran una sabiduría tradicional (...)'.

Ahora bien, en el enfoque contemporáneo de desarrollo con identidad a nivel de la política indígena gubernamental propuesto en esta investigación, es precisamente este reconocimiento de las capacidades indígenas para decidir y apropiarse sobre los contenidos de los programas y proyectos de desarrollo (empoderamiento), el que se traducirá en un refuerzo de los contenidos socioculturales indígenas, que suministran las fuentes de su identidad étnico-cultural. Ello, a condición de no concebir a estos contenidos como un conjunto preestablecido de elementos o rasgos culturales, inmutables en el tiempo y en el espacio, sino que como una malla dinámica de símbolos, representaciones sociales y códigos compartidos, que tienen una expresión territorial particularizada y una historia de interrelaciones con los espacios urbanos y rurales no indígenas.

En segundo lugar, resulta relevante la afirmación relacionada con que el impacto de los proyectos de desarrollo indígena será mayor o positivo 'cuanto más

contribuyan a estimular las redes y capacidades organizativas (...). En efecto, la potencialidad de las comunidades y/o de los sujetos indígenas para ejercer control cultural sobre los programas y proyectos de desarrollo, pasa por una rearticulación organizativa y de las redes sociales que permitan un ejercicio colectivo de este control, de manera que la 'apropiación' indígena de los contenidos y fines de estas intervenciones sea efectiva y permita su conducción a los propósitos sociales que el grupo se ha trazado.

Esto último también requiere que el fortalecimiento de la asociatividad indígena sea potenciado a partir de su actual realidad organizativa y de sus mecanismos de participación y representación contemporáneos, que no se encuentran exclusivamente en los liderazgos tradicionales y en las instancias culturalmente prescritas; pues, en algunos casos, estos también pueden haberse transformado, centrándose en las dimensiones religiosas y espirituales del colectivo indígena, dando paso a nuevas formas de organización para sus decisiones económicas y productivas y para la interlocución con la institucionalidad pública.

En tercer lugar, es necesario discutir la elaboración que se realiza para la valoración positiva del impacto de los proyectos de desarrollo indígena. Como se indicó, ésta se compone por una parte del reforzamiento de las 'redes y capacidades organizativas', y por la otra, del incremento en el nivel de 'identidad y autoimagen etnocultural'.

Sin embargo, la conceptualización general del **desarrollo humano**, contenía una referencia a la situación de pobreza 'como capacidades que no están siendo empleadas (...) o inhibidas por una estructura restringida de oportunidades y por mediaciones limitantes: falta de educación; falta de acceso a créditos, falta de acceso a comercialización (...)'. Esta situación estructural de capacidades no actualizadas o inhibidas también es compartida por la población indígena en situación de pobreza y obstaculiza, por una parte un ejercicio efectivo de sus derechos colectivos para decidir y 'controlar' las opciones de desarrollo que les

plantea la política gubernamental, y con ello el 'refuerzo' de los contenidos socioculturales que dan sentido y continuidad a su identidad étnico cultural.

En otras palabras, el desarrollo social y económico de la población indígena (la recuperación de su base socioeconómica y el mejoramiento integral de su calidad de vida) que se alcance a través de los programas y proyectos de desarrollo, debe ser también un componente o dimensión del impacto cultural de estas intervenciones de la política pública, en tanto es este sustrato el que permite y favorece la rearticulación del tejido organizativo indígena para el ejercicio pleno del 'control cultural' del desarrollo, y con ello a 'elevar el nivel de identidad y autoimagen intercultural'.

Desde esta perspectiva, a que adscribe el enfoque de la presente investigación, el desarrollo socioeconómico indígena no es el fin exclusivo de los programas y proyectos de desarrollo indígena con identidad, pero sí una condición necesaria para que los sujetos indígenas ejerzan (actualicen) sus capacidades para poner en marcha procesos de desarrollo autogestionados, en los cuales conjuguen 'tradición y modernidad', y con ello den continuidad, a las fuentes socioculturales de que se alimenta sus identidades étnico-culturales.

Entonces, el impacto cultural de los programas y proyectos de desarrollo indígena debe registrar los cambios y variaciones en estas tres dimensiones, que deben conjugarse para generar procesos de desarrollo con identidad desde la política pública:

- El desarrollo socioeconómico indígena y el mejoramiento integral de su calidad de vida (la superación de la pobreza)
- El fortalecimiento de sus redes organizativas y de las instancias de representación y participación indígena (que permita el "control cultural" del desarrollo: "la apropiación" de sus contenidos y el "empoderamiento" de sus objetivos, fines y metodologías)

- Y, como resultado de este ejercicio, la continuidad de las dimensiones socioculturales que el grupo indígena considera como indispensables para la reproducción de sus identidades étnicoculturales.

### **C. Dimensiones y operacionalización del impacto integral a ser evaluado**

La evaluación del impacto integral de los proyectos del Fondo de Desarrollo Indígena, se sustentó en un conjunto de dimensiones, que incluyen aspectos “que van desde la pobreza de ingreso, calidad de vida, redes sociales, hasta dimensiones propiamente etnoculturales” (*Id.*, página 7). Ellas son:

**“Impacto directo:** *efectos esperados y no esperados de los productos de la ejecución de un proyecto, de acuerdo a los indicadores de áreas de impacto. La hipótesis es que todo proyecto impacta tanto en su área específica como en otras áreas. Esta dimensión del impacto se mide en términos de superación de la pobreza y elevación de calidad de vida de sus habitantes.*

**Modificación de redes sociales:** *que incluyen un conjunto de indicadores “proxy” de cambios en las capacidades colectivas de los grupos beneficiarios del proyecto: confianzas mutuas, contactos, organización, participación e intercambios al interior del grupo comunitario y entre éste y la sociedad global. Operacionalmente se aprecia reconstruyendo las redes a partir de la percepción de los beneficiarios - participantes. Se busca apreciar el grado en que los proyectos favorecen y fortalecen la participación organizada de los indígenas en sus localidades y en la región. Un indicador operacional específico estará constituido por el índice de capital social.*

**Sinergia del impacto:** *que describe la interacción del conjunto de proyectos y programas junto a otros esfuerzos en una localidad. Esta dimensión integra la gestión territorial del organismo público que interviene y por consiguiente con su capacidad de inducir, articular, coordinar, facilitar y apoyar eficientemente los*

*esfuerzos mancomunados de otros organismos que intervengan en el territorio. Se verifica con información de entrevistas obtenidas al nivel de la localidad sobre el funcionamiento y coordinación de los distintos equipos territoriales.*

**Relevancia del impacto**, *considera la correlación entre la necesidad "ofertada" por el organismo público interventor, en este caso FDI, y las necesidades expresadas ("sentidas") por los actores locales que son sus clientes y su población objetivo. Se refiere al grado en que los objetivos de los proyectos corresponden a las necesidades percibidas por la comunidad intervenida.*

**Impacto marginal**, *responde a la pregunta de qué pasaría en la localidad si el FDI no interviniera, análisis que se hace bajo una hipótesis de no ocurrencia. Esta dimensión es medida en términos de la percepción de los actores.*

**Impacto cultural**, *es un conjunto de indicadores que buscan apreciar el grado en que los proyectos FDI contribuyen a fortalecer la autoimagen, a despertar el aprecio por los derechos indígenas, por las propias capacidades y a revalorar tradiciones y costumbres propias de la cultura mapuche en las comunidades intervenidas. Se busca operacionalizar aspectos que contribuyen de manera sustancial a transformar la capacidad de acción de las personas y comunidades indígenas para que se empoderen y se transformen en sujetos de su propio desarrollo."*

*Fuente: CONADI, Estudio CERC-Lonko Kilapan.*

Estas dimensiones del impacto integral fueron a su vez operacionalizadas, es decir se les dio la forma de indicadores, para su posterior medición.

#### **D. Técnica de investigación social utilizada y muestra de proyectos evaluados**

La técnica de investigación cualitativa utilizada en la evaluación consistió en la realización de entrevistas a 'informantes calificados', mediante un cuestionario de

preguntas cerradas, que indagó en la opinión de los beneficiarios respecto de las dimensiones del impacto integral así definidas. Respecto del muestreo, este corresponde a un “muestra intencional por cuotas”, para lo cual, en cada uno de los territorios estudiados, “se fijó un número de entrevistados como cuota mínima y un número ideal. El trabajo en terreno posibilitó alcanzar finalmente la muestra ideal” (*Id.*, página 23). La selección de los entrevistados, se realizó en base a un conjunto de criterios cualitativos, dirigidos a establecer la muestra por comunidades y por beneficiarios de proyectos del FDI.

El siguiente cuadro resume las encuestas realizadas y su distribución según cada territorio en estudio:

**Cuadro B: Cuadro resumen entrevistas realizadas por territorio** (*Id.*, página 31):

ENTREVISTAS REALIZADAS						
Territorio	Proyectos		Proyectos		Entrevistados	
	Financiados	%	Evaluated	%	N	%
Tirua	27	36.5	15	36.6	162	40.0
Chol-Chol (N.I.)	13	17.6	7	17.1	88	21.7
San Juan de la Costa	34	45.9	19	46.3	155	38.3
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>100</b>	<b>41</b>	<b>100</b>	<b>405</b>	<b>100.0</b>

*Fuente: CONADI, Estudio CERC-Lonko Kilapan.*

En cuanto a las principales características de la muestra de entrevistados seleccionada, el siguiente cuadro resume su distribución por sexo y edad.

**Cuadro C** (*Id.*, página 31):

	Sexo	Menos de 30 años	Entre 31 y 40 años	Entre 41 y 50 años	Más de 51 años	Total
Total	Hombre	27	40	76	70	213
	Mujer	31	53	45	59	188
<b>Gran Total</b>		<b>58</b>	<b>93</b>	<b>121</b>	<b>129</b>	<b>401</b>

*Fuente: CONADI, Estudio CERC-Lonko Kilapan.*

### **4.2.3. Presentación y análisis de los principales resultados obtenidos en la evaluación de impacto**

A continuación se presentan los principales resultados obtenidos en la evaluación de impacto cultural de los proyectos del FDI, realizada en base a la medición de los indicadores de evaluación de impacto integral propuestos por la consultoría contratada por CONADI.

Así también, se analizan y comparan estos resultados en relación a la propuesta de ejes contemporáneos de desarrollo con identidad para los programas y proyectos del FDI y a la recomendación de un nuevo modelo o esquema de intervención para las inversiones sociales de este mismo fondo, en tanto ejecutor de la política indígena gubernamental, planteados ambos en la presente investigación de tesis.

#### **4.2.3.1. Evaluación de dimensión Impacto Directo**

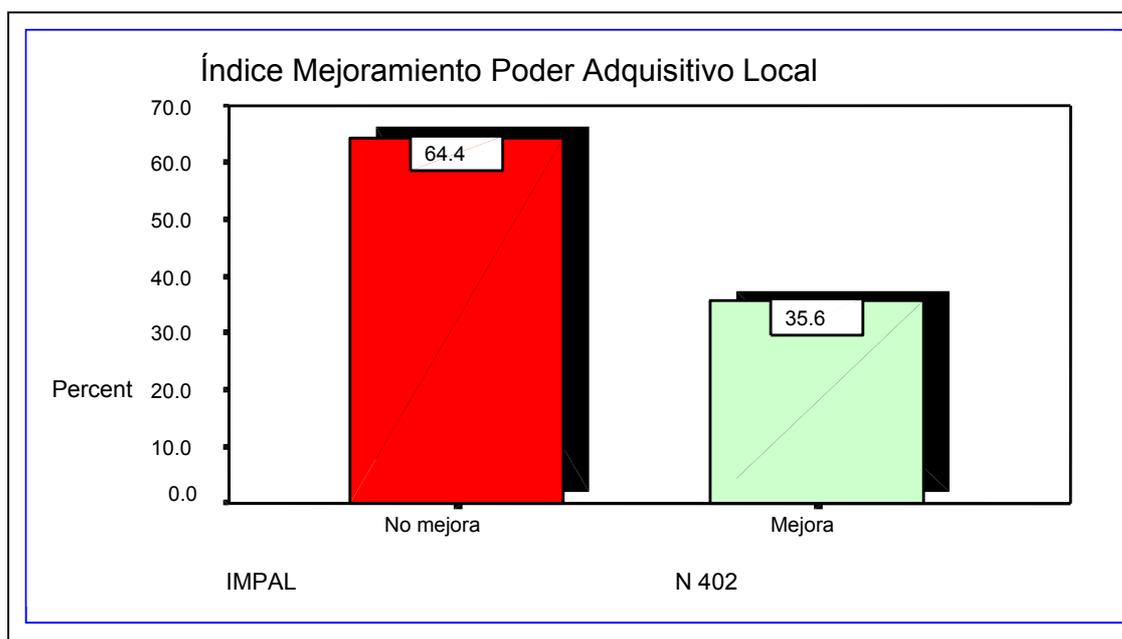
De acuerdo a lo señalado en el Informe Final de la evaluación, el impacto directo debe ser entendido como “el impacto agregado de la intervención FDI-CONADI en el mejoramiento del poder adquisitivo local y en la elevación de la calidad de vida de los habitantes del sector” (*Id.*, página 42).

En este sentido, la evaluación no trabajó con indicadores ya consagrados referidos a ingresos o características ocupacionales, sino que con la base de información aportada por la medición de los indicadores construidos para esta dimensión de impacto: Índice de Mejoramiento en el Poder Adquisitivo Local (IMPAL) e Índice de Mejoramiento de la Calidad de Vida (IMCV). Estos resultados se complementaron con opiniones y puntos de vistas de los ‘informantes calificados’, en relación a sus actuales condiciones de vida luego de ocurrida la intervención del Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI en las comunidades beneficiadas.

- **Mejoría en el poder adquisitivo local (IMPAL)**

El siguiente gráfico establece una variación positiva en relación al poder adquisitivo local por parte de un 35.6% de los entrevistados, mientras que casi 2 tercios de los entrevistados (64%) perciben que no hay una mejoría sustancial en este ámbito.

**Gráfico A (Id., página 43):**



Fuente: CONADI, Estudio CERC-Lonko Kilapan

Aquí, entonces, queda de manifiesto el bajo impacto con que son percibidos los proyectos del FDI para mejorar las condiciones socioeconómicas de su población beneficiaria en estos territorios. Al respecto, se ofrece la opinión de un dirigente de Tirúa:

*"Ha cambiado poco, falta desarrollo agrícola y a veces se financian proyectos, por ejemplo de agua, el agua ha servido para mejorar la vivienda, sin embargo los proyectos productivos serían lo principal"*

(Dirigente de Tirúa, reunión en dicha comuna, agosto de 2001, *Id.*, página 43).

Según los evaluadores, otras opiniones permiten establecer que las complejidades para la ejecución de los proyectos productivos se ubican tanto en aspectos

internos al grupo como en factores exógenos, lo cual queda manifestado en lo que sigue:

*"(...) es difícil trabajar los proyectos productivos en grupo, la consultora hizo el proyecto y la comunidad lo ejecutó, [pero] la consultora se lleva la mitad del dinero".*

(Dirigente de San Juan de la Costa, reunión en Osorno, agosto de 2001, *Id.*, página 43)

*"(...) se da el caso de consultoras que trabajan a medias, o de dirigentes que trabajan a medias, además hay muchas personas que participan muy poco en las capacitaciones, no se exigen a si mismas, pero al final, al ejecutar los proyectos se ponen exigentes, allá casi le pegan al presidente, al final hubo que entregarles a todos para que se quedaran tranquilos, pero no todos aprenden y hasta allí queda el proyecto".*

(Dirigenta de Nueva Imperial, reunión en Chol - Chol, agosto de 2001, *Id.*, página 43)

Tales opiniones, además, son coincidentes con el análisis realizado anteriormente respecto de las dificultades en la modalidad de asignación de recursos vía licitación, que contempla la participación de consultoras que intermedian en la ejecución de los proyectos.

Por otra parte, el equipo evaluador destaca el hecho de que los alcances de las iniciativas financiadas por el FDI son percibidos como insuficientes "al no corresponderse éstos con cambios en otras esferas de la realidad social de las comunidades" (*Id.*, página 43). Entonces, el análisis indica que mientras algunas disposiciones de La Ley Indígena se evalúan positivamente, ello no ocurre con los proyectos, que son vistos como escasos e insuficientes para poner en marcha procesos de desarrollo entre la población mapuche:

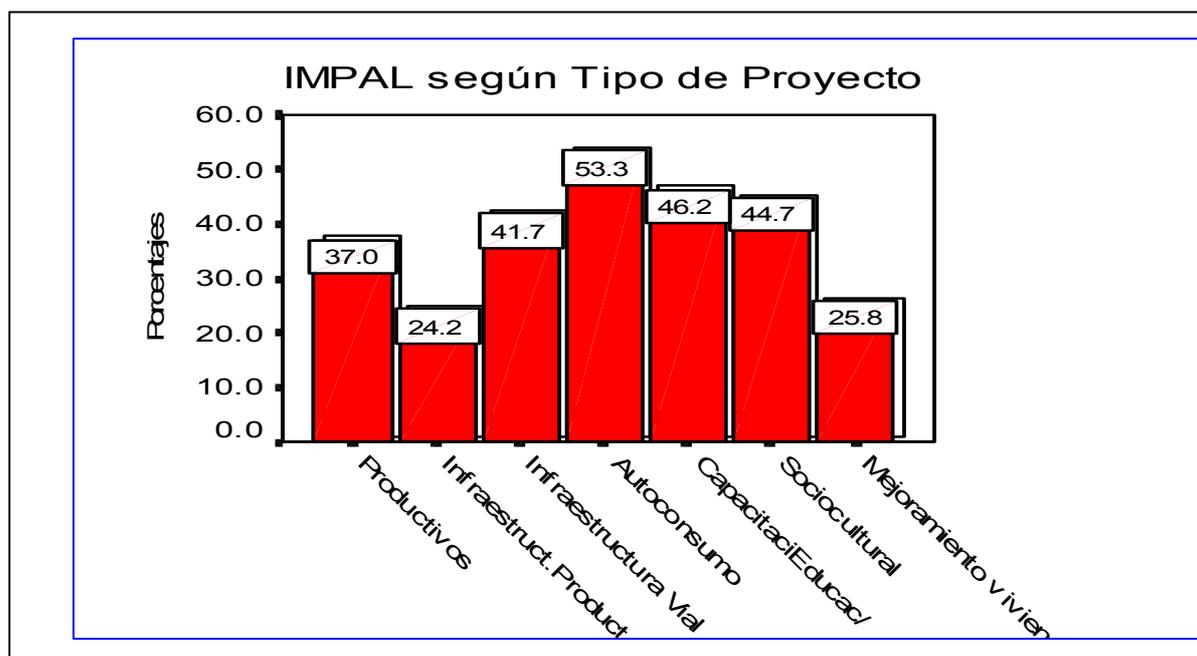
*"(...) "los proyectos sólo sirven en parte, la ley ayuda en otros aspectos, pero esto [los proyectos] es muy poco"* (Dirigente de San Juan de la Costa, reunión en Osorno, agosto de 2001, *Id.*, página 23)

Esta afirmación, además, es coincidente con la situación detectada de bajos montos de inversión promedio de los proyectos del FDI, particularmente del Programa Fomento a la Economía Indígena, y queda en mayor evidencia al

analizar en detalle el Impacto en el Poder Adquisitivo Local (IMPAL) según el tipo de proyecto financiado.

- **IMPAL según tipo de proyecto**

Gráfico B (Id., página 48):



Fuente: CONADI, Estudio CERC-Lonko Kilapan

Un 53,3% de los encuestados beneficiados con proyectos de 'autoconsumo' señalan un mejoramiento en el poder adquisitivo local. Así también este mejoramiento es percibido, aunque en menor medida, por las personas vinculadas a proyectos de 'capacitación y formación', con un 46,2%, y los de tipo 'sociocultural', que expresan esta valoración en un 44.7%.

En cambio, un 37% de beneficiarios de proyectos 'productivos' y sólo un 24,2% de los proyectos de 'infraestructura productiva', señalaron una valoración positiva en este ámbito. Tal situación es particularmente compleja dado que son estos tipos de proyectos los que, al menos en su diseño y propósito, son concebidos y financiados para mejorar la situación de ingresos y de incremento en el poder adquisitivo local indígena.

Al respecto, una interpretación de esta situación debe considerar los bajos montos de inversión promedio por familia y por beneficiario que realizan los proyectos de esta naturaleza financiados por el Fondo de Desarrollo Indígena, que no se estarían traduciendo en cambios favorables en la situación socioeconómica de su población indígena objetivo.

Un refuerzo a esta aseveración, son las opiniones manifestadas por los propios entrevistados en relación a las bajas inversiones en iniciativas productivas y de infraestructura productiva que realiza a través de estos proyectos:

*"(...) son muy pequeños los proyectos"*

(Dirigente de Agua-Tirúa, reunión en Tirúa, julio de 2001, *Id.*, página 49)

*"es verdad que los proyectos son muy pequeños, si son 30 ó 40 socios, cada uno toca muy poca plata. En estas condiciones tal vez se debería dividir a la comunidad y hacer los proyectos por etapa."*

(Dirigente de Agua-Tirúa, reunión en Tirúa, julio de 2001, *Id.*)

*"(...) nos falta información o conocimiento para buscar plata con otros organismos y hacer un proyecto grande"*

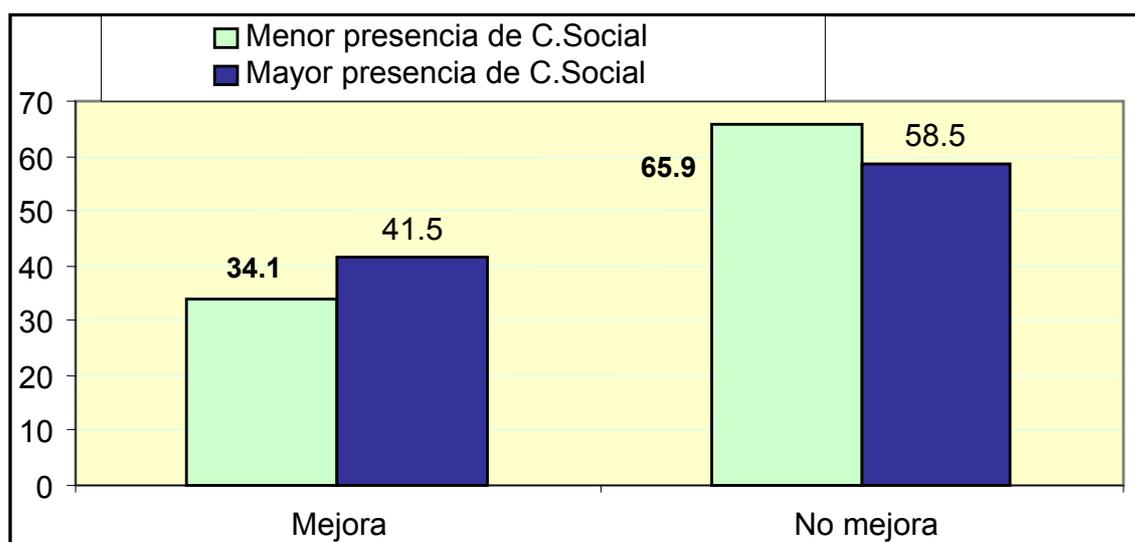
(Dirigente de Agua-Tirúa, reunión en Tirúa, julio de 2001, *Id.*)

Esta última opinión, además, es coincidente con lo señalado en torno a la necesidad de que el Fondo de Desarrollo de CONADI complemente su reducido presupuesto anual con fuentes financieras externas, ya sean públicas o privadas, que permitan un incremento sustantivo en los montos de inversión para fortalecer las actividades económicas y productivas indígenas. En esta labor, y de acuerdo a la opinión del dirigente entrevistado, CONADI encontrará un decidido respaldo y apoyo por parte de sus beneficiarios, que estarían dispuestos a involucrarse directamente en la búsqueda de recursos adicionales, para lo cual solicitan mayor información o conocimiento en estas materias.

- **IMPAL (Impacto en el Poder Adquisitivo Local) según Capital Social**

La evaluación buscó establecer aquí la relación entre la percepción del mejoramiento de la situación socioeconómica de los grupos de población indígena beneficiarios del FDI, y la mayor o menor presencia de capital social que estos detentan. Al respecto, el siguiente gráfico refleja cómo se da esta relación:

**Gráfico C** (*Id.*, página 49):



*Fuente: CONADI, Estudio CERC-Lonko Kilapan*

Entonces, entre los entrevistados de comunidades con un mayor índice de capital social existe una mejor valoración (41,5%) de cambios positivos en el poder adquisitivo local, respecto de aquellos en que el capital social es menor (34,1%). No obstante, aún cuando se aprecian diferencias, es alta la percepción negativa respecto de los proyectos del FDI en este ámbito, tanto cuando hay mayor capital social (58,5%), como cuando éste es menor (65,9%).

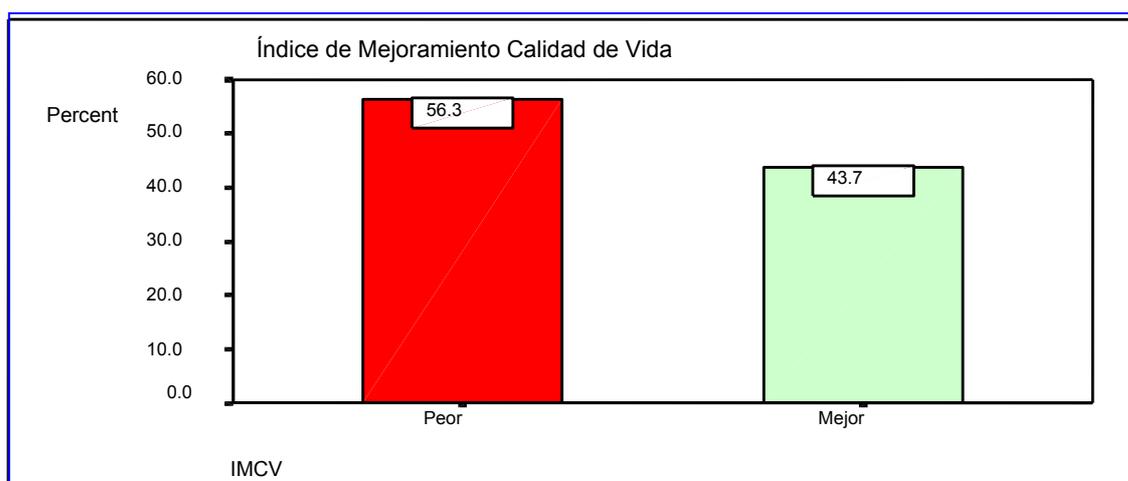
Según los evaluadores, esta diferencia en la valoración del impacto según el capital social de la población entrevistada es un hallazgo que viene estableciéndose de manera persistente en otras evaluaciones similares, lo que indica que “éste parece contribuir, en tanto una de las capacidades comunitarias, al logro de los proyectos” (*Id.*, página 49).

Ahora bien, y no obstante existir un acuerdo base con esta afirmación, el enfoque de desarrollo con identidad planteado aquí para un nuevo modelo de intervención del Fondo de Desarrollo Indígena, postula este aspecto del capital social como un factor clave y central en la capacidad indígena de ‘control cultural’ de los programas y proyectos de desarrollo. En este sentido, resulta pertinente el análisis de la alta percepción negativa del impacto de los proyectos del FDI, que también manifiestan los grupos de población con una mayor presencia de capital social (58,5%). Lo cual ratifica el pobre desempeño de los proyectos de desarrollo del FDI en el ámbito del mejoramiento del poder adquisitivo local, aún en aquellos casos en que existe un tejido organizativo relevante y operan las redes sociales, aspectos englobados en el concepto de *capital social*.

- **Mejoramiento de la calidad de vida (IMCV)**

Este índice es el segundo aspecto constituyente de la dimensión de impacto directo. Incluye, como se estableció, la percepción de los entrevistados sobre mejoramiento en las condiciones de vida relacionadas con “vivienda, transporte, salud, educación, medioambiente, y progreso económico general” (*Id.*, página 50). El gráfico a continuación resume las opiniones de los entrevistados en relación al impacto de los proyectos de desarrollo en este ámbito:

**Gráfico D (*Id.*, página 50):**



Se establece aquí una valoración negativa del impacto en la calidad de vida por un 56,3% de los entrevistados. No obstante sigue siendo baja, se evidencia también un mayor porcentaje de apreciación positiva en el mejoramiento en estas condiciones (por un 43,7% de los entrevistados), en relación al impacto en el poder adquisitivo local, que sólo fue de un 35,6%.

En cuanto a las apreciaciones de los ‘informantes calificados’, se establecen algunos matices que vale la pena consignar. En primer término, destaca la contradicción planteada por un dirigente entre el acceso a mejores condiciones de vida que tienen un costo para las personas, que no siempre puede ser abordado satisfactoriamente:

*“(...) en la actualidad vemos la modernidad, pero la gente tiene otros gastos, por ejemplo, pagar la electricidad; hay mayor comodidad, pero también mayores gastos, ¿de qué sirve tener eso, si la gente al final no tiene dinero para comprar alimentos?”*

(Dirigente de Nueva Imperial, reunión en Ruca Cultural de Chol-Chol, agosto de 2001)

Esta opinión podría interpretarse como una velada crítica al proceso de modernización del país, que también ha llegado a sus localidades, pero que los excluye al no tener los medios para costear estos adelantos, o que al hacerlo significa distraer recursos de aspectos básicos como la alimentación para las familias.

Sin embargo, interpretar tal crítica como un rechazo sociocultural a adoptar estas supuestas mejores condiciones de vida no parece ser lo más adecuado. En efecto, como lo avalan las siguientes opiniones, la crítica de los dirigentes apunta más bien a las dificultades y precariedades de las comunidades indígenas en la generación de ingresos monetarios que permitan satisfacer el costo de estos “adelantos”:

*“Vemos que el trabajo casi no nos da provecho, nosotros trabajamos las verduras y hemos sacado las cuentas que se gana muy poco, llega poca plata, [...] lo que se paga por las verduras en el pueblo apenas nos sirve para pagar la micro”*

(Dirigente de Nueva Imperial, reunión en Ruca Cultural de Chol-Chol, agosto de 2001, *Id.*)

*“(...) yo creo que la comercialización es la que falla, cuando llegan los carabineros, echan arriba de la micro a todo lo que trae el campesino, así esa persona todo lo perdió; se dijo que tenía que pagar un impuesto (...) ahora entiendo por qué se persigue a los hortaliceros, así se pierde el trabajo y el dinero”.*

(Dirigente de Nueva Imperial, reunión en Ruca Cultural de Chol-Chol, agosto de 2001, *Id.*)

*“Para que exista un desarrollo hay que decir que hace falta capacitación, tecnologías y la parte comercial”.*

(Dirigente de Nueva Imperial, reunión en Ruca Cultural de Chol-Chol, agosto de 2001, *Id.*)

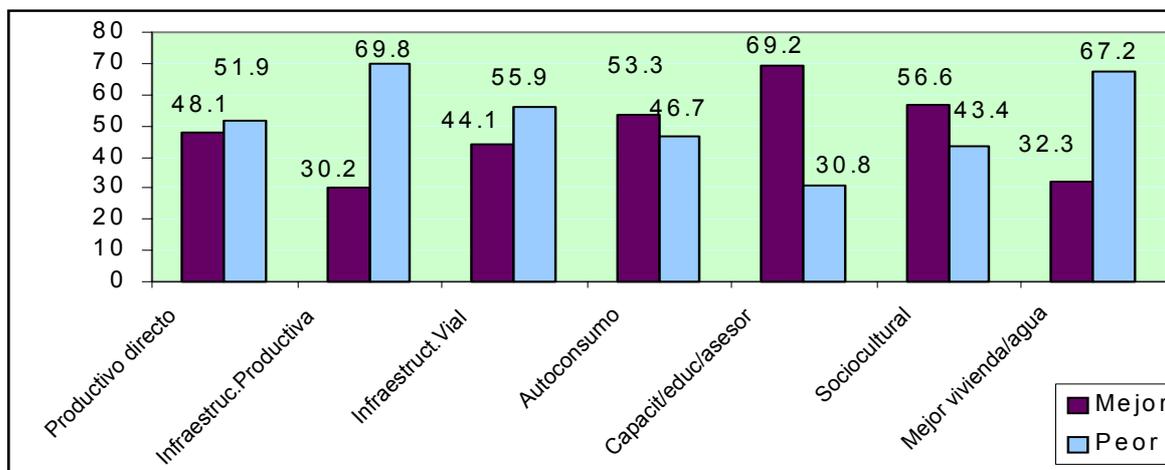
Tales opiniones, en particular la última de ellas, ponen de manifiesto el autodiagnóstico de los dirigentes respecto de la situación actual de las comunidades para poder insertarse en circuitos de mercado y con ello generar ingresos para el grupo familiar que permitan la satisfacción de los adelantos en la calidad de vida. Así como de cuáles son los requerimientos urgentes en este ámbito: formalización, capacitación, tecnologías y la comercialización (*‘que es la que falla’*).

En una perspectiva más amplia, aunque sin una pretensión generalizadora, estas percepciones ponen en relieve también la participación que existe por parte de la población indígena rural de estas localidades en mercados locales y/o de centros urbanos, que aunque precaria y compleja, no es ajena a sus prácticas cotidianas, sino que por el contrario existe una apertura a “apropiarse” de sus mecanismos y factores críticos de éxito, sin que ello parezca entrar en conflicto con sus identidades y contenidos étnicoculturales.

- **Mejoramiento en la calidad de vida (IMCV) según tipo de proyecto**

La evaluación de impacto realiza también un cruce entre las percepciones de los entrevistados sobre el mejoramiento en la calidad de vida (IMCV) según el tipo de proyecto de que son beneficiarios. El siguiente gráfico establece los resultados de esta operación:

Gráfico E: IMCV por tipo de proyecto (Id., página 51)



Fuente: CONADI, Estudio CERC-Lonko Kilapan

El mejor desempeño en este ámbito es alcanzado por los proyectos de 'capacitación y formación' con casi un 70% de valoración positiva en el mejoramiento de la calidad de vida (69.2%). Destacan también, aunque en un rango menor, las 'iniciativas socioculturales' con un 56,6% de apreciaciones favorables y de 'autoconsumo' (53,3%).

Una posible interpretación de la mejor valoración de las iniciativas de 'capacitación y formación', es que ellas entregan contenidos y aprendizajes, que si bien son intangibles, permiten conocer manejar con éxito a los códigos y requerimientos exigidos para acceder a las prestaciones sociales de la institucionalidad pública (postulaciones a vivienda, a electrificación rural, a los centros de salud, etc.)

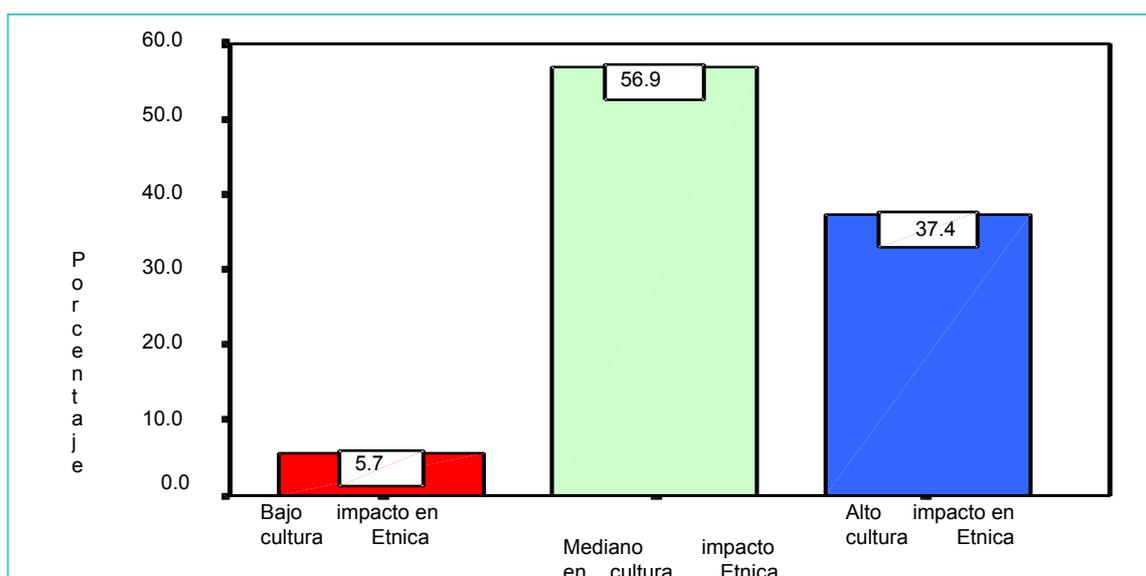
En cuanto al desempeño de los proyectos 'productivos directos', como se estableció destino principal de las inversiones del FDI a contar de su puesta en marcha, éstos presentan un mejor desempeño en el impacto en la calidad de vida, alcanzando un 48,1%, con lo cual se acerca al 50% de valoración positiva, si bien aún insuficiente es a todas luces mejor que su impacto en el poder adquisitivo local, donde sólo alcanzó a un 37%.

No obstante este resultado positivo, no sólo se mantiene con bajo porcentaje la apreciación de los proyectos de ‘infraestructura productiva’ (30,2%), sino que además los proyectos de ‘mejoramiento de vivienda y abastecimiento de agua’ exhiben también una bajísima valoración positiva de impacto, que apenas supera el 30%. La complejidad radica en que estos proyectos apuntan precisamente a mejorar condiciones relacionadas con la calidad de vida. Cuya evaluación negativa de impacto puede obedecer, por una parte, a que estos proyectos presenten deficiencias técnicas y entonces no resuelvan los problemas a que están dirigidos, o bien que estos problemas no son percibidos por las comunidades beneficiarias como aspectos prioritarios en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

#### 4.2.3.2. Evaluación de dimensión Impacto en Cultura Étnica

De acuerdo a lo señalado por el equipo evaluador, el Impacto en Cultura Étnica (ICCE) se establece a partir de “un índice sumatorio que se elaboró en base de un conjunto de preguntas del cuestionario” (*Id., página 54*). El siguiente gráfico describe la percepción de los entrevistados en relación al impacto de los proyectos del FDI de CONADI en **cultura étnica**.

Gráfico F: Impacto de cultura étnica (*Id., página 55*):



A partir de estos resultados, se establece que una mayoría de entrevistados, en un porcentaje de 56,9% consideran que los proyectos de desarrollo tienen un mediano impacto positivo en su cultura étnica. Por su parte, un porcentaje relevante de un 37,4% opina que existe un alto impacto en esta dimensión, contrastando con sólo un 5,7% que considera que este impacto es bajo.

Frente a esta situación, que en términos generales es de una valoración mediana a alta del impacto en cultura étnica de los proyectos del Fondo de Desarrollo Indígena por un elevado porcentaje de los entrevistados (94,3%), una posible interpretación es que los proyectos del Fondo de Desarrollo Indígena, al estar dirigidos exclusivamente a población indígena, generan en los destinatarios una percepción favorable en cuanto al impacto positivo en su cultura étnica, al concretar y evidenciar la preocupación e interés estatal por el desarrollo de los Pueblos Indígenas, poniendo a su disposición líneas de financiamiento exclusivas para sus miembros.

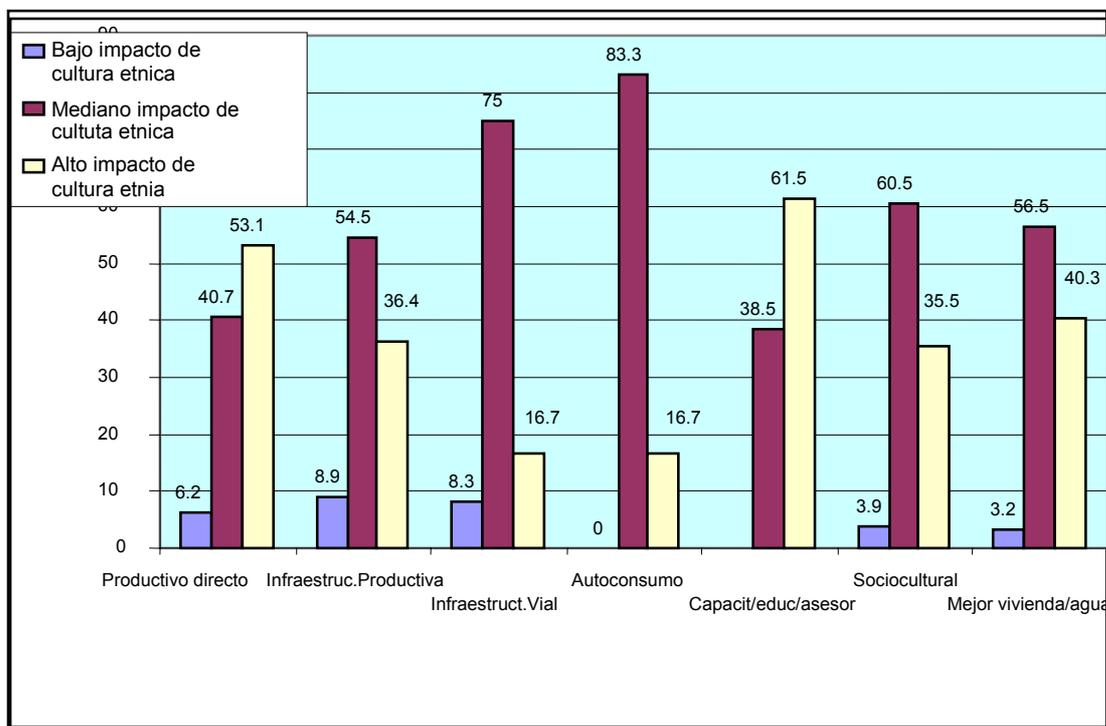
Siendo tal preocupación estatal, además, producto de las conquistas sociales del movimiento indígena, que en su momento generó las alianzas políticas y sociales indispensables para la promulgación de la Ley Indígena y con ello la creación de la CONADI.

Entonces, y aún con todas las deficiencias establecidas hasta aquí de los proyectos de CONADI, los entrevistados tendrían una opinión favorable de ellos, al menos en el impacto positivo en su cultura étnica, al situarlos en una posición de relevancia y preocupación estatal basada en su pertenencia a un pueblo originario, mapuche en este caso.

El siguiente gráfico, que establece el cruce en el impacto en la cultura étnica respecto del tipo de proyecto financiado por el FDI, permite disponer de mayores antecedentes sobre la situación en análisis.

- **Impacto en Cultura Étnica (ICCE) según tipo de proyecto**

**Gráfico G: Impacto en cultura étnica según tipo de proyecto (Id., página 57):**



Fuente: CONADI, Estudio CERC-Lonko Kilapan

A partir de estos resultados, se destaca la alta valoración obtenida por los proyectos de ‘capacitación/formación’, con un 61,5% percepciones de alto impacto en cultura étnica, y los proyectos ‘productivos directos’, con un 53,1%.

A continuación, y con una percepción de mediano impacto se ubican los proyectos de ‘autoconsumo’ (83,3% en esta categoría), ‘infraestructura vial’ (con un 75%) y ‘socioculturales’ (60,5%).

Situándose más abajo, los proyectos de ‘mejoramiento de vivienda y agua’ (56,5% de percepción de mediano impacto y 3,2% de bajo impacto en cultura étnica); y de ‘infraestructura productiva’, (con 54,5% de mediano impacto y 8,9% de bajo impacto).

Dos aspectos aquí llaman inmediatamente la atención. Por una parte, la percepción que existe de los proyectos de 'capacitación y formación' y 'productivos directos', que sin estar necesariamente dirigidos al fortalecimiento de la cultura de los beneficiarios indígenas, presentan una alta valoración en este ámbito.

Resulta llamativa esta opinión favorable de los proyectos de este tipo del FDI, considerando además, que esta clase de apoyos también es entregado por otras instituciones públicas que intervienen en los territorios señalados: municipios e INDAP, principalmente. Lo cual hace sentido al planteamiento de que estos proyectos son vistos por los usuarios con un alto impacto en la cultura étnica, principalmente porque son direccionados exclusivamente a población indígena, avalando con ello la valoración actual que existe de los Pueblos Indígenas por parte de la política pública del Estado chileno.

Pero además, esta percepción favorable podría estar asociada a que estos proyectos, en tanto se orientan al desarrollo económico y productivo de la población indígena, y a la entrega de contenidos y competencias para la formación de recursos humanos, apuntan a consolidar una base socioeconómica que permite y favorece la reproducción de los principales componentes de su *cultura étnica*. Esta es la hipótesis de trabajo que ha guiado el enfoque de desarrollo con identidad esbozado en la presente investigación.

Otro aspecto interesante es que estos proyectos, que introducen conceptos, metodologías, modos de producción y tecnologías que no forman parte de las prácticas económicas tradicionales o ancestrales de la población indígena, sino que más bien responden a lógicas de modernización y transferencias tecnológicas desde el estado, no son visualizados necesariamente como factores desestructurantes de su acervo cultural y de las identidades étnicoculturales asociadas, sino que por el contrario son vistos con un impacto positivo en esta dimensión.

En tercer lugar, destaca el hecho de que los proyectos de 'autoconsumo' y 'socioculturales' son visualizados sólo con un mediano impacto en cultura étnica, pese a que podría plantearse que están dirigidos precisamente a fortalecer este aspecto.

En el caso de los proyectos de "autoconsumo", porque se asume que está es la modalidad productiva y económica tradicional de los beneficiarios indígenas que habitan en sector rurales. Sin embargo, ello no parece ser visualizado de igual forma por estos sujetos. Nuevamente, la explicación sobre este punto se articula con el enfoque de desarrollo indígena de esta investigación de tesis, y podría radicar en que tales proyectos tienden a mantener una situación de status quo en la actual y empobrecida situación socioeconómica de la población indígena, que no favorece una reproducción favorable y potenciada de los contenidos culturales.

Para los 'proyectos socioculturales', que derechamente apuntan a revitalizar dimensiones de la cultura étnica, la interpretación de su mediana valoración en este ámbito, reside en que algunos de ellos se sustentan en rasgos y contenidos prefijados o estereotipados de la cultura étnica indígena, cuya generalidad y abstracción no guardan relación con la vivencia específica y cotidiana de ella que tienen los entrevistados en sus respectivos territorios.

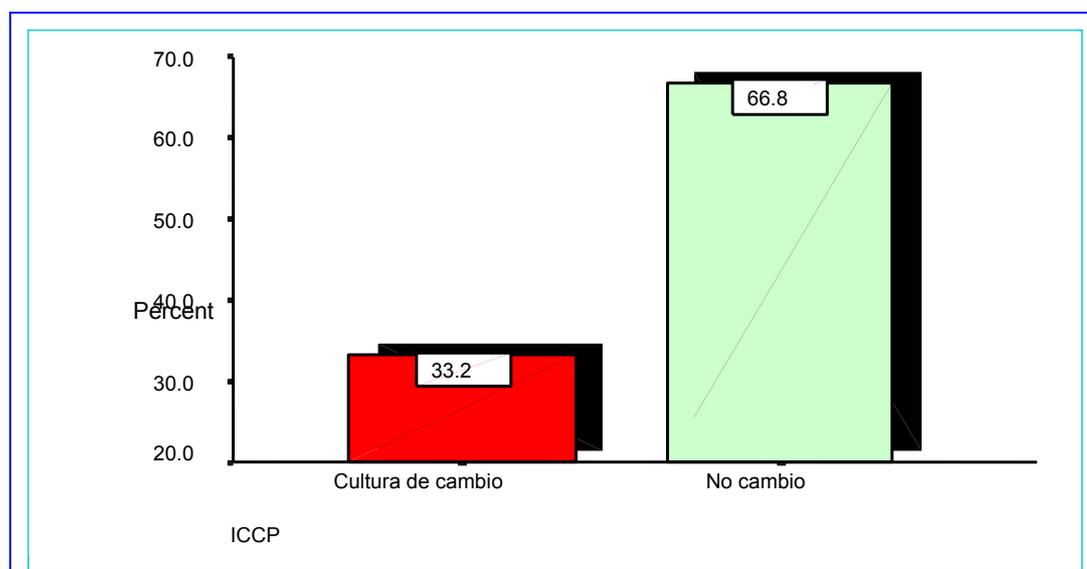
#### **4.2.3.3. Evaluación de dimensión Impacto en Modificación de Redes Sociales**

Esta dimensión apuntó a establecer el impacto en las 'capacidades' de los beneficiarios de los proyectos del FDI. Estas 'capacidades son entendidas, en el contexto de la evaluación realizada, como "el potencial de los proyectos (...) de elevar el nivel de habilidades y destrezas, conocimientos y herramientas de organización y gestión de una comunidad focalizada por CONADI en una comuna o localidad específica" (*Id.*, página 70).

Los resultados obtenidos para esta dimensión son los siguientes

- **Impacto en cultura de cambio y participación (ICCP)**

Gráfico H: Índice de cultura de cambio y participación (*Id., página 70*)



Fuente: CONADI, Estudio CERC-Lonko Kilapan

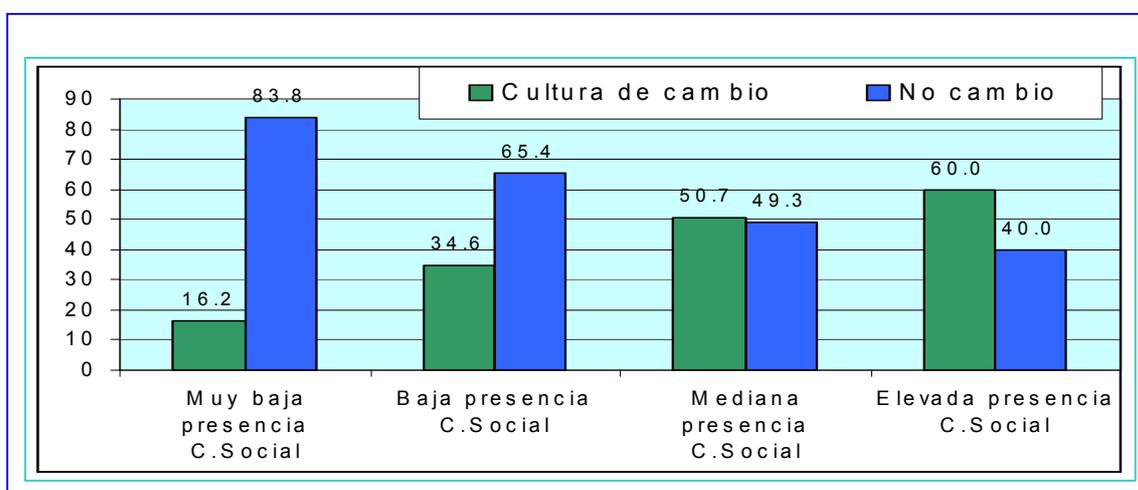
Como puede apreciarse en el gráfico, sólo un 33,2% de los entrevistados percibe un impacto positivo en la ‘cultura de cambio y participación’, es decir que consideran que la “gente está más participativa y más abierta al cambio que hace cinco años” (*Id., página 70*). Lo anterior representa un desempeño bastante magro de los proyectos del Fondo de Desarrollo en este ámbito.

Ahora bien, el enfoque ya indicado de desarrollo con identidad de esta investigación considera que el fortalecimiento de capacidades y de las redes sociales de los beneficiarios de los proyectos, es precisamente uno de los aspectos que debieran distinguir a los proyectos de desarrollo indígena de la institucionalidad pública. Son estas capacidades y la participación en redes asociativas las que permitirán a los usuarios ‘apropiarse’ de los contenidos y metodologías de los proyectos, y definir el horizonte o los propósitos de ellos, ejerciendo con ello ‘control cultural’ sobre estas iniciativas.

El siguiente gráfico, que establece la variación en el Índice de Cambio en Cultura de participación según capital social de los beneficiarios, refuerza esta última afirmación y es un aprendizaje para la futura formulación y ejecución de los programas y proyectos del Fondo de Desarrollo.

- **ICCP según Capital Social**

Gráfico I (Id., página 71):



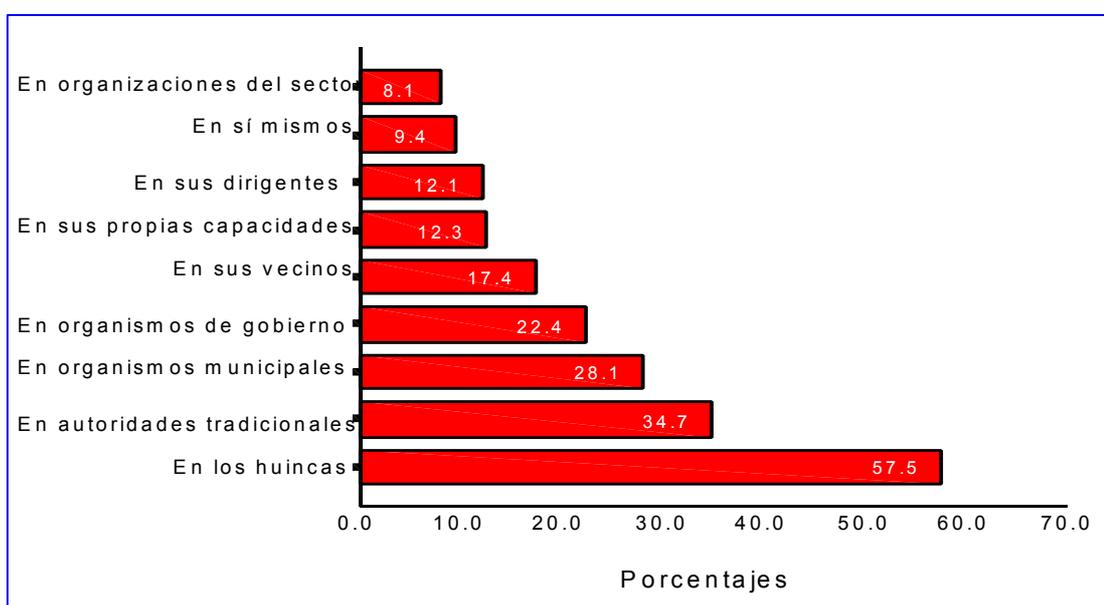
Fuente: CONADI, Estudio CERC-Lonko Kilapan

Entonces, cuando existe ‘elevada presencia de capital social’ en los beneficiarios, un 60% de los entrevistados considera que existe un impacto favorable en la cultura de cambio y participación. Inversamente, sólo existe un 16,2 % de valoración positiva en esta dimensión, cuando existe una ‘muy baja presencia de capital social’. Según el equipo evaluador, ello está demostrando “que se da una asociación positiva entre ambos factores, de tal suerte que el capital social (...) puede ser considerado una variable explicativa de la modificación favorable del Índice de cambio y participación” (Id., página 71).

- **Impacto de proyectos FDI-CONADI en autoconfianza y en confianza en organizaciones comunitarias**

El impacto en la dimensión de impacto en redes sociales, se estableció también de acuerdo a la percepción de los beneficiarios en relación al rol desempeñado por los proyectos del Fondo de Desarrollo en su autoconfianza y la depositada en los dirigentes y las organizaciones. El próximo gráfico establece la opinión de los encuestados en relación a la pregunta “¿luego de concluido el proyecto, la gente confía más en...?”

**Gráfico K (Id., página 73): “¿luego de concluido el proyecto, la gente confía más en...?”**



Fuente: CONADI, Estudio CERC-Lonko Kilapan

Los resultados alcanzados indican que el mayor porcentaje de confianza está situado en agentes externos: ‘en los huincas’<sup>111</sup> (con un 57,5% de opiniones), en los organismos municipales (28,1%) y en los organismos de gobierno (22,4%).

En el ámbito interno, el mayor porcentaje, por lejos, se sitúa en ‘las autoridades tradicionales’, (con un 34,7%), y a continuación, aunque con porcentajes inferiores: ‘en los vecinos’ (17,4%); ‘en las propias capacidades’ (12,3%), y en los dirigentes (12,1%).

<sup>111</sup> La denominación “huinca” literalmente corresponde en la lengua mapuche (mapuzungun) a extranjero. Se utiliza preferentemente para nombrar a las personas no indígenas, chilenas.

Con los menores porcentajes, inferiores a un 10% de las opiniones, aparece la confianza 'en sí mismos' (9,4%) y 'en organizaciones del sector' (8,1%).

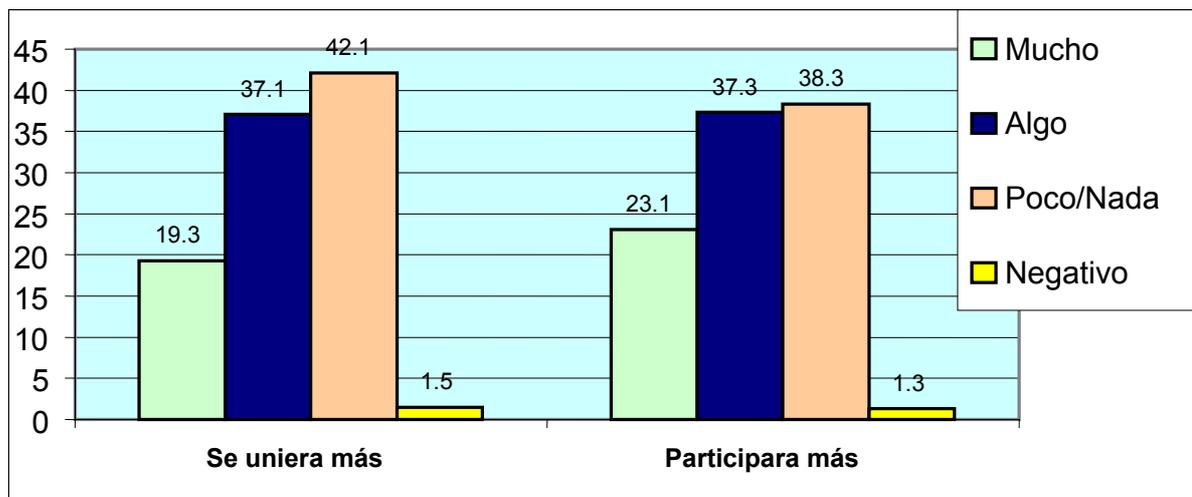
Al respecto, el equipo evaluador destaca, por una parte, la baja percepción generalizada que existe por parte de los entrevistados en impacto positivo en la confianza en sí mismos, en las capacidades propias, en las organizaciones y en los dirigentes, lo que sería indicativo del bajo desempeño que están teniendo los proyectos del Fondo de Desarrollo en cuanto a generar y fortalecer el capital social en los grupos de beneficiarios (familias, comunidades y asociaciones).

Y, por la otra, en la escasa autogestión indígena en la realización de estos proyectos de desarrollo, avalada por la mayoritaria valoración en la confianza en sectores de población no indígena y en organismo externos: municipales y de gobierno. Tal situación, es vista como negativa por los evaluadores, en tanto "podría traer consigo un incremento de lazos de dependencia (hacia) dichos agentes, dado que va acompañada dicha confianza externa con baja en la autoconfianza" (*Id.*, página 74).

- **Impacto de proyectos FDI-CONADI en unión y participación de los habitantes de la comunidad**

Esta dimensión alude a la percepción de los proyectos de desarrollo en el apoyo a que la gente "se uniera y participara más en la solución de los problemas de su comunidad" (*Id.*, página 75). Los resultados aquí, presentados en el siguiente gráfico, tampoco son del todo favorables para las iniciativas financiadas por el FDI.

Gráfico L: El proyecto en el sector ayudó a que la gente:



Fuente: CONADI, Estudio CERC-Lonko Kilapan

Si bien las opiniones completamente negativas no superan los 2 puntos porcentuales para ambas categorías, es significativo el elevado porcentaje de opiniones que sólo consideran que los proyectos contribuyeron 'poco o nada' a que la gente se 'uniera más' (42,1%) y 'participara más' (38,3%). A objeto de disponer de mayores antecedentes para el análisis, la consultoría consigna algunas opiniones de los informantes calificados, que a su juicio reflejan "una visión poco optimista en cuanto a la unión y participación de la comunidad como impacto de los proyectos" (*Id.*, página 75).

*"(...) yo no se lo que opina la gente a espaldas de la directiva, en un principio apoyan pero si es poca la plata 'salen pelando', diciendo que los dirigentes se quedaron con la plata. Esto ocurrió especialmente cuando empezaron a aparecer los proyectos, los funcionarios decían que algunos se farreaban los proyectos, [y] esto quedó en la mente de la gente".*

(Dirigente de Tirúa, reunión en comuna de Tirúa, julio de 2001, *Id.*, página 75)

*"la comunidad se dividió en dos, los primeros hicieron el proyecto del agua potable y el resto no creía y no participaba, al final, al salir favorecidos, se dividieron y se repartió la plata"*

(Dirigente de Tirúa, reunión en comuna de Tirúa, julio de 2001, *Id.*, página 76)

Tales afirmaciones deben llamar la atención a CONADI y a su Fondo de Desarrollo, respecto de los efectos que están generando sus intervenciones en el

ámbito de las relaciones al interior de las comunidades beneficiarias, cuestión que fuera relevada al analizar las debilidades de la metodología proyectista para la asignación de recursos.

La cara positiva frente a esta situación, se expresa en los aprendizajes realizados por las propias organizaciones y sus dirigentes para resolver estas dificultades, lo que queda graficado en la siguiente opinión:

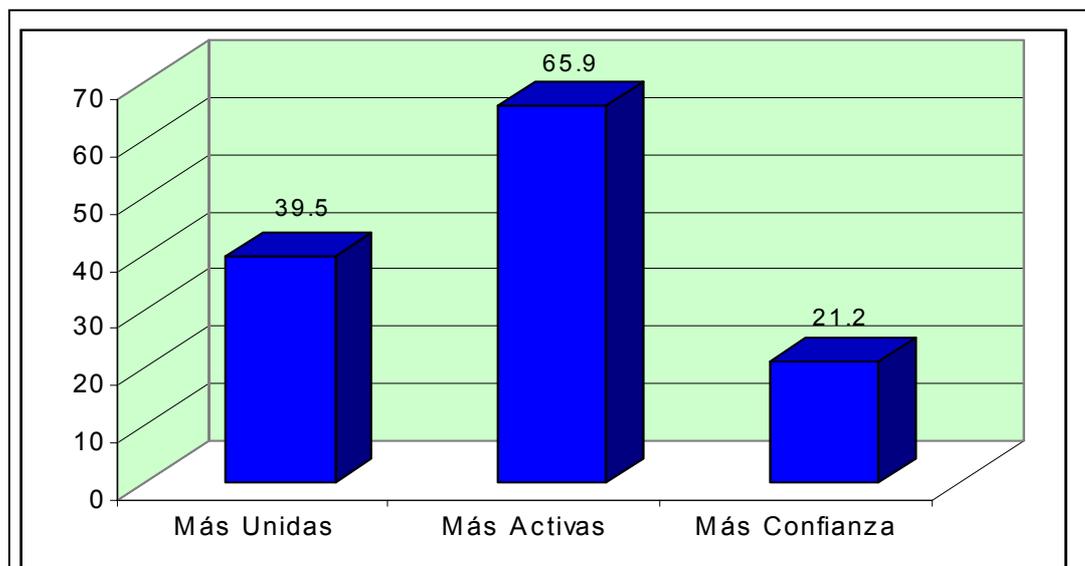
*"(...) eso sirvió porque en las actuales directivas hay una comisión revisora de cuentas con dos personas y ya no pasa lo que pasaba antes; antes, la directiva lo hacía todo y firmaban, no había estatutos".*

(Dirigente de Tirúa, reunión en comuna de Tirúa, julio de 2001, *Id.*, página 76)

- **Impacto de proyectos FDI-CONADI en confianza, unión y actividad de organizaciones del sector.**

Finalmente, se indagó en el impacto de los proyectos en lo relativo a las organizaciones indígenas del sector, y si estas “habían incrementado o no su fortaleza, unión, actividad y la confianza en sus propias capacidades” (*Id.*, página 76). La percepción sobre esta dimensión es consignada en el gráfico siguiente:

**Gráfico M (*Id.*, página 76). Luego de la intervención de CONADI, las organizaciones están:**



Fuente: CONADI, Estudio CERC-Lonko Kilapan

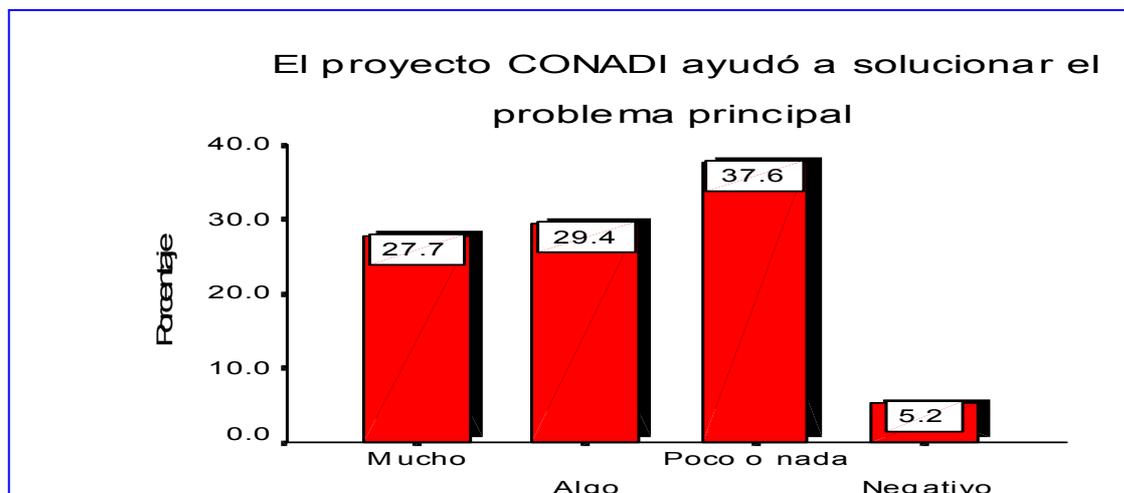
Si bien un 65,9% de los entrevistados percibe que los proyectos han tenido una incidencia positiva en la 'actividad de las organizaciones', en cambio un 39,5% opina que están 'más unidas', y sólo un 21,2% considera que 'tienen más confianza'. En el primer caso, los proyectos implementados alcanzan una valoración positiva, y mejoran de manera importante el desempeño de los proyectos de desarrollo de CONADI en el ámbito de fortalecimiento de redes organizativas, y en su capacidad para alcanzar objetivos y beneficios para los miembros que la componen.

Sin embargo, esta mayor actividad no necesariamente se traduce en una 'mayor unidad' de la organización o que 'aumente la confianza' entre sus miembros, como lo establecen los bajos porcentajes alcanzados en estas categorías. Lo cual reinstala la consideración de los aspectos deficitarios de los proyectos del FDI de CONADI a este nivel.

#### **4.2.3.4. Evaluación de dimensiones Relevancia, Pertinencia y Sinergia del impacto de los proyectos del FDI:**

En el marco de la evaluación en análisis, la relevancia y pertinencia de los proyectos de desarrollo debe ser entendida como "el grado en que la intervención de CONADI se adecua de manera eficaz a los problemas y necesidades sentidas por los habitantes (indígenas) de la comuna (territorio)" (*Id.*, página 58). Las opiniones de los entrevistados sobre este tópico se distribuyeron de la siguiente forma:

Gráfico N (Id., página 58):

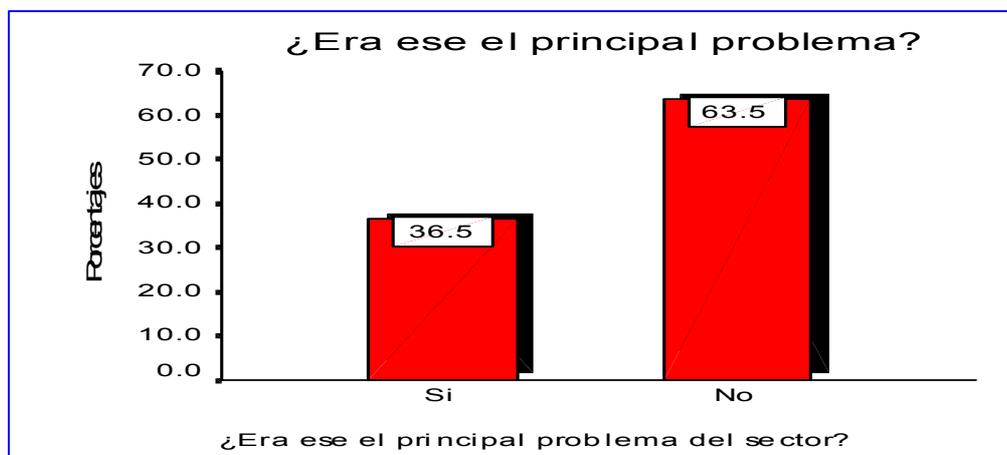


*Fuente: CONADI, Estudio CERC-Lonko Kilapan*

El 27% de los entrevistados manifiesta que el proyecto ayudó mucho a ‘solucionar el problema principal’. Si a ello se agrega el 29,4% que opina que ‘ayudó en algo’, se alcanza un porcentaje de valoración positiva de impacto cercano al 60% en esta dimensión. Lo cual, considerando las deficiencias ya establecidas de los proyectos del Fondo de Desarrollo, es un indicador relativamente favorable de impacto.

Aun cuando no es despreciable la sumatoria de los porcentajes que perciben que el proyecto ayudo ‘poco o nada’ o que fue ‘negativo’ para la solución del problema principal, que ronda el 40%. Lo anterior se ve reforzado al conocer la opinión de los entrevistados en relación a si el problema a que apuntó el proyecto era efectivamente el problema principal, la cual se establece en el siguiente gráfico:

Gráfico O (Id., página 59):



Entonces, solo un 36,5% de los entrevistados consideran que ese sí era el problema principal, frente a un 63,5 que opina que no lo era. Ello habla de una falta de eficacia de las intervenciones del FDI de CONADI para abordar las necesidades sentidas de la población beneficiaria de sus proyectos.

Profundizando en esta dimensión, se incorporó en la encuesta una pregunta directa por el rol desempeñado por CONADI en la solución de los principales problemas del sector. Al respecto, los resultados obtenidos son los siguientes:

**Cuadro D (Id., página 66): Durante los últimos tres años, los principales problemas del sector ¿han sido solucionados con el proyecto CONADI?**

	Frecuencia	Porcentaje
Plenamente	12	3.0
En gran medida	38	9.5
Sólo en parte	228	57.1
Han quedado igual (no se han solucionado)	115	28.8
Estamos peor que antes	6	1.5
Total	399	100.0

Fuente: CONADI, Estudio CERC-Lonko Kilapan

A partir de estos datos, se establece que casi un 60% de los entrevistados (57,1%) percibe que CONADI ha aportado 'solo en parte' a la solución de los principales

problemas. En cambio, un 12,5% opina que ha aportado ‘plenamente’ y ‘en gran medida’. Además del 30% que considera que los problemas ‘no se han solucionado’ (28,8%), o que, por el contrario ‘se está peor que antes’ (1,5%).

Si bien estos resultados nos son alentadores para la gestión de los proyectos del Fondo de Desarrollo de CONADI, que deberá revisar en profundidad su actual modelo o esquema de intervención, la población beneficiaria de sus intervenciones aún sustenta una apreciación positiva de su rol como instrumento para la solución de sus problemas, como lo atestigua este último cuadro:

**Cuadro E, (Id., página 82)**  
**Con los proyectos CONADI Usted considera que la gente:**

	Frecuencia	Porcentaje
Desea apoyo CONADI	136	33.8
Espera algún apoyo de CONADI	251	62.4
No quiere que CONADI venga a la comunidad	9	2.2
No quiere saber de este tipo de proyectos	6	1.5
Total	402	100.0

*Fuente: CONADI, Estudio CERC-Lonko Kilapan*

Lo cual representa que un 96,2% de los entrevistados requiera apoyo de CONADI y, por ende, valore su existencia como agencia pública de desarrollo, ya sea que ‘espere algún apoyo’ (62,4%) o ‘lo desee’, en un 33,8% de los casos.

#### **4.2.4. Síntesis de resultados de la evaluación de impacto cultural y conclusiones preliminares**

1. En relación a la dimensión de Impacto Directo, constituido por los índices de Mejoramiento del Poder Adquisitivo Local (IMPAL) y Mejoramiento en la Calidad de Vida (IMCV), la percepción de los beneficiarios indica que no existe un impacto satisfactorio de los proyectos del Fondo de Desarrollo en este ámbito.

El 64% de los entrevistados señala que no hay una mejoría en el Poder Adquisitivo Local, y un 56,3% que la situación en la calidad de vida ha empeorado.

Al cruzar las opiniones de los entrevistados con el 'capital social' que ellos detentan, se establece que existe una mejor valoración de impacto directo de los proyectos cuando existe una mayor presencia de capital social. El 41,5% de los entrevistados con mayor capital social considera que existe mejoramiento en el poder adquisitivo local, contra un 34,1% con baja presencia de capital social que opinan que mejora.

No obstante, un 58,5% de los entrevistados que tienen una mayor presencia de capital social de todas formas perciben que no existe una mejoría en el poder adquisitivo local. Por lo tanto, el capital social no parece ser una variable suficientemente explicativa del bajo impacto con que son evaluados los proyectos del Fondo de Desarrollo en este ámbito. Al respecto, las opiniones de los "informantes calificados" participantes en la evaluación, arrojan luces importantes sobre esta valoración negativa.

Por una parte, se enfatiza en los bajos montos de inversión que contemplan estos proyectos; por la otra, se cuestiona la modalidad de asignación de dichos recursos, siendo criticada tanto la intermediación de algunas consultoras por su deficiente desempeño, que no se condice con las excesivas utilidades que perciben por la labor contratada; como los concursos de proyectos, al generar problemas en las relaciones internas del grupo de beneficiarios por la administración de los recursos, el desigual interés y motivación de los distintos miembros, y la falta de acompañamiento técnico por parte de CONADI en la ejecución de ellos.

En una perspectiva más amplia, la opinión de los beneficiarios apunta a que los proyectos del Fondo de Desarrollo, para generar impacto en el poder adquisitivo local y en la calidad de vida, deben considerar aspectos vinculados a mejorar las

capacidades indígenas para una mejor comercialización de sus productos y de incorporación de nuevas tecnologías, como también la formalización de sus actividades económicas.

2. En cuanto a la dimensión de Impacto en Cultura Etnica, los proyectos de desarrollo de CONADI son evaluados favorablemente en esta dimensión, al alcanzar un 56,9% de opiniones que consideran que es de mediano impacto en cultura étnica y de 37,4% que considera que es de alto impacto. En otras palabras, sólo un 5,7% de los entrevistados perciben que los proyectos del FDI tienen un bajo impacto en esta dimensión.

En cuanto al impacto en cultura étnica según los tipos de proyectos en que se agruparon las intervenciones del Fondo de Desarrollo de CONADI, destaca la favorable percepción que alcanzaron los proyectos de 'capacitación y formación', y los proyectos 'productivos directos', con 61,5% y 53,1% respectivamente de los entrevistados que consideran que tienen alto impacto en su cultura étnica. Siendo ambas las más altas valoraciones alcanzadas en esta dimensión, incluso por encima de los proyectos de 'autoconsumo' y 'socioculturales'.

Lo destacable es que estos proyectos no han sido concebidos, al menos no directamente, para generar un impacto positivo en la cultura étnica de los entrevistados. Por el contrario, responden más bien a una lógica de modernización económica y de transferencia tecnológica desde el estado hacia los usuarios indígenas. Sin embargo, no son percibidos por ellos necesariamente como factores que disuelvan sus identidades étnicoculturales o afecten los mecanismos de reproducción de su 'cultura étnica'.

3. En relación al Impacto en la modificación de redes sociales, es decir al potencial de los proyectos para "elevar el nivel de habilidades y destrezas, conocimientos y herramientas de organización y gestión de una comunidad (u

organización) beneficiaria”, su valoración no es positiva, en términos globales, para los proyectos del Fondo de Desarrollo.

En primer lugar, el Índice de cultura de cambio y participación, que buscó establecer una mayor apertura a los cambios y mayor participación por parte de los beneficiarios, alcanzó sólo un 33,2% de opiniones favorables en cuanto al impacto de estos proyectos. O, la inversa, un mayoritario 66,8% de los entrevistados consideran que no hubo cambios positivos.

Segundo, y en relación al impacto de los proyectos en generar autoconfianza y confianza en las organizaciones comunitarias, un bajo porcentaje de los entrevistados, entre un 8% y un 12%, percibe que los proyectos contribuyeron a generar confianza en sí mismos y en las organizaciones del sector.

Tercero, en relación al impacto de los proyectos en generar unión y participación de los miembros de la comunidad, un 42,1% de las opiniones considera que los proyectos contribuyeron ‘poco o nada’ a que la gente ‘se uniera más’, y un 38,3% que contribuyeron ‘poco nada’ a que ‘participara más’.

En cuarto lugar, el impacto de los proyectos del FDI de CONADI en cuanto a que la gente ‘trabaje más unida’ es percibido por un 39,5% de los entrevistados; mientras que sólo un 21,2% considera que las organizaciones tienen ‘más confianza’. En cambio, para el 65,9% de los entrevistados sus organizaciones están ‘más activas’.

4. Para las dimensiones de relevancia y pertinencia del impacto de los proyectos de desarrollo, que apuntan a establecer “el grado en que la intervención de CONADI se adecua de manera eficaz a los problemas y necesidades sentidas por los habitantes (indígenas) de la comuna (territorio)”, el 56,4% de los entrevistados perciben que la intervención realizada contribuyó ‘mucho’ y ‘en algo’ a solucionar el problema principal.

Esta valoración positiva o favorable de los proyectos del Fondo de Desarrollo, sin embargo, es relativizada al analizar la correspondencia del proyecto ejecutado con el principal problema del sector o territorio. Sobre el particular, sólo un 38,5% de los entrevistados señaló que el proyecto respondía a dar solución al problema principal.

En este mismo ámbito, casi un 60% de los entrevistados percibe que los proyectos de CONADI han aportado 'sólo en parte' a la solución de los principales problemas, y casi un 30% considera que los problemas no se han resuelto o se está peor que antes.

Sin embargo, y aún con todas las deficiencias que en la actualidad presentan los proyectos del Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI, particularmente en este ámbito, un 96,2% valora su existencia como servicio público y 'desea apoyo o 'espera algún apoyo' por parte de ésta.

## **Capítulo 5: Conclusiones y comentarios finales**

### **5.1. Ejes contemporáneos del desarrollo indígena con identidad y resultados de la evaluación programática, presupuestaria y de impacto cultural del Fondo de Desarrollo de CONADI: Propuesta de síntesis.**

Este último capítulo está dirigido a elaborar una síntesis entre la propuesta de ejes contemporáneos del desarrollo con identidad para los programas y proyectos de la política pública, y los resultados del análisis realizado al desempeño programático y presupuestario del Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI, así como de su impacto en el ámbito de la cultura étnica, establecido a partir de los antecedentes aportados por la evaluación territorial de impacto integral de sus intervenciones.

A partir de esta síntesis, se esboza una propuesta de indicadores para cada una de las dimensiones contemporáneas del desarrollo indígena con identidad delineadas en esta investigación de tesis, que contribuya a orientar el diseño y la ejecución de programas y proyectos de desarrollo destinados a los Pueblos Indígenas, en particular a nivel de la institucionalidad pública de CONADI y de su Fondo de Desarrollo.

En este sentido, se trata de construir un conjunto de indicadores de evaluación de impacto *ex ante*, que actúen como prerrequisitos o condiciones que deben satisfacerse para aquellas intervenciones y proyectos de desarrollo que tienen a la población indígena como su principal destinatario, y que busquen enmarcarse en los lineamientos de la política pública culturalmente pertinente.

#### **5.1.1. Desarrollo con identidad y construcción de una sociedad multicultural y multiétnica.**

En el marco teórico de la investigación se estableció un conjunto de principios o ejes rectores del desarrollo indígena con identidad a nivel de las políticas públicas. Como primer eje, se señaló que el desarrollo con identidad debía ser entendido como:

- ✓ *Parte del proceso de construcción de una sociedad multiétnica y multicultural, que reconozca y amplíe el ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los Pueblos Indígenas.*

Ahora bien, una sociedad multiétnica y multicultural, reconoce, valora y da continuidad a la existencia de los Pueblos Indígenas que habitan en el país, pero no sólo en su condición de portadores de una cultura ancestral que contribuye al patrimonio cultural de la humanidad, sino que también como colectivos sociales diversos, con la potencialidad y capacidad de:

- Ejercer su derecho a tener una representación política propia, que les permita definir alianzas con los sectores políticos, sociales y económicos del país en función del desarrollo y bienestar de los miembros de su población; a tener influencia en las decisiones gubernamentales y de alta política de estado en todos aquellos aspectos que les conciernen (legislativos, jurídicos, educacionales, de formulación de políticas públicas, de innovación y modernización económica, entre otros); a participar en los foros y organizaciones internacionales, con sus propios portavoces para exponer sus planteamientos respecto de los derechos humanos en general y de los derechos indígenas en particular; y, en este contexto, de articularse con otros movimientos sociales indígenas del continente y del mundo, para generar plataformas comunes de trabajo en torno al medioambiente, la economía, la sociedad y la cultura.

- Ejercer su derecho a administrar y ordenar y planificar aquellos territorios en que constituyen la mayoría de la población, a través del control de los gobiernos locales (principalmente municipios) mediante su activa participación en las

instancias de definición y elección política; o a tener una representación proporcional en la administración de aquellas comunas y regiones en que su número no es mayoritario (concejos municipales; gobiernos regionales). Ello implica la interlocución y negociación directa con entidades públicas y privadas responsables de proyectos de inversión y de infraestructura a gran escala a ser materializados en estos territorios.

- Ejercer su derecho a constituir redes y organizaciones sociales para la participación indígena ciudadana en distintos aspectos de la vida social del país, y ser interlocutores y contraparte activa de los servicios públicos y de sus instrumentos de inversión social en materia de vivienda, salud, servicios básicos, programas de capacitación y empleo, de género y derechos de la mujer, de la tercera edad y otros.

- Ejercer su derecho a decir sobre la continuidad con sus formas culturales tradicionales, y a la generación de espacios para las nuevas manifestaciones de la identidad cultural indígena expresadas a través del arte, la literatura, la música, las producciones audiovisuales.

Entonces, y a nivel de la política pública este eje actúa como el marco de referencia global del desarrollo indígena con identidad. Como se indicó, los esfuerzos institucionales de CONADI deben ser puestos, por una parte, en alcanzar los acuerdos sociales y políticos que permitan el reconocimiento de la multiculturalidad del estado chileno, ya sea a través de una reforma constitucional o de la ratificación del Acuerdo 169 de la OIT.

En planificación estratégica es lo que se conoce como el concepto de 'visión institucional', que conduce y orienta el trabajo de cada uno de los miembros de una organización, y al cual contribuyen, en grados variables, la formulación y puesta en marcha de sus apuestas estratégicas de trabajo, en este caso de la CONADI y de su Fondo de Desarrollo. Es el 'fin' que se aspira alcanzar, el cual

genera una mística corporativa interna en su personal (directivos, técnicos y administrativos) y proyecta una posición coherente y homogénea de la institución hacia sus usuarios indígenas, y hacia el entorno (constituido por el resto de la institucionalidad pública, el sector privado y la ciudadanía no indígena).

Por la otra, y a nivel de los programas y proyectos de desarrollo, estos deben tener como 'norte' u horizonte de trabajo el objetivo de aportar a la construcción de una sociedad chilena multiétnica y multicultural. En cuanto a los indicadores de evaluación de impacto ex ante para este primer principio rector del desarrollo indígena con identidad, debieran considerarse al menos las siguientes dimensiones:

- 1. Los programas y proyectos de desarrollo forman parte de una estrategia de política pública más amplia, destinada al reconocimiento estatal de la multiculturalidad de la sociedad chilena y de los derechos indígenas individuales y colectivos.***
- 2. Los programas y proyectos de desarrollo como parte de una estrategia más amplia de fortalecimiento y rearticulación de la sociedad civil indígena para ser actores de su desarrollo e interlocutores con el Estado chileno***
- 3. Los programas y proyectos de desarrollo forman parte de una estrategia de política pública más amplia destinada a abolir prejuicios, discriminaciones y racismo en la sociedad chilena, y así avanzar en que ésta se reconozca así misma como multiétnica y multicultural.***
- 4. Los programas y proyectos de desarrollo con instancias de formación y difusión en los derechos indígenas colectivos e individuales.***

#### **5.1.2. Desarrollo con identidad y recuperación de la base social y económica indígena**

Un segundo eje del desarrollo con identidad a nivel de la política pública, está constituido por la comprensión de éste como:

- ✓ *El proceso de recuperación de la base social y económica indígena, sobre el cual sustentar el ejercicio efectivo de sus derechos colectivos e individuales como Pueblos.*

Alude al propósito, que a la vez es un desafío, de poner en marcha procesos de desarrollo económico y social entre la población indígena, que mejoren su situación económica, eleven su calidad de vida y permitan el ejercicio de sus derechos colectivos e individuales, así como la reproducción de los principales contenidos de su cultura y de sus identidades étnico culturales.

El supuesto de este principio es que la mejor manera de asegurar la continuidad de los contenidos culturales de los Pueblos Indígenas del país, es superando las condiciones de pobreza y exclusión en que se encuentra parte importante de su población (un tercio de ella, según la Encuesta CASEN 2000), que haga posible el real ejercicio de sus derechos políticos, territoriales, sociales, económicos y culturales.

Desde este enfoque, la situación de pobreza y autosubsistencia en que se encuentra parte de la población indígena, en particular la de sectores rurales, es el resultado de circunstancias históricas concretas, que deben ser revertidas, y no su forma productiva ancestral y tradicional, basada en una supuesta racionalidad 'no económica' de tales procesos, que a su vez estaría conectada con los contenidos centrales de su cultura.

Por lo tanto, una estrategia que se proponga el desarrollo social y económico de la población indígena, para mejorar sus niveles de ingreso y las condiciones materiales de vida, que incluye la satisfacción de necesidades básicas, la seguridad alimentaria, y el acceso a los circuitos de intercambio de servicios y bienes de consumo, no representará necesariamente una alternativa que tienda a la disolución de los elementos constituyentes de su cultura y de su identidad étnico cultural.

Si es necesario, en cambio, que una opción de esta naturaleza cumpla algunos requisitos básicos para su efectiva materialización y se transforme en un real aporte para superar las condiciones de pobreza indígena:

- a) Debe ser realista respecto de limitantes y condicionantes estructurales en los sistemas productivos indígenas, que de no ser previamente resueltas, difícilmente podrán sustentar un proceso de modernización de sus economías, tales como:
  - el minifundio, y la erosión y excesivo desgaste de las tierras en poder de determinados sectores indígenas
  - el bajo nivel educacional de los grupos étnicos que hoy controlan la unidad productiva indígena, que dificulta la innovación y la absorción tecnológica;
  - el esquema de desarrollo nacional basado en la apertura comercial que torna escasamente competitivos a rubros y sectores productivos completos, como algunos del sector agrícola tradicional, que son practicados por población indígena;
  - el aislamiento y lejanía de los centros urbanos en que vive parte de esta población, que no les permite acceder de manera expedita a los mercados locales, y menos a los regionales o nacionales.
  
- b) No debe ser instalado como una 'receta única', homogénea y ortodoxa para el conjunto de la población indígena del país. Debe considerar las variables territoriales, socioculturales, económicas, y organizacionales de cada grupo de población indígena destinatario, para desde ahí elaborar una propuesta de modernización productiva y de desarrollo socioeconómico flexible y con la capacidad de adaptarse a los cambios en el escenario regional, nacional e internacional.
  
- c) Debe tener presente y considerar el impacto de los factores de diferenciación económica y social, producto de la competencia y de la acumulación en los

procesos de desarrollo mercantil, particularmente con los grupos de población indígena rural agrupados en comunidades. Para ello, deben proponerse dispositivos aplicados que mitiguen estos impactos o que permitan su canalización como elementos de estímulo al emprendimiento para el resto de los miembros de la comunidad indígena.

- d) Debe considerar los impactos ambientales y sobre el ecosistema de las tierras y territorios habitados por indígenas, particularmente en el caso de la población rural. No debe olvidarse que la tierra y los recursos naturales, en el caso de la población indígena, no sólo son la materia prima para la explotación productiva y económica, sino que el espacio en que vive y se reproduce su sociedad y su cultura, y en que habitarán las generaciones siguientes. Por lo tanto, las estrategias de modernización económica que se elaboren deben considerar tecnologías y procesos productivos 'limpios', que no atenten contra el equilibrio ecológico de las tierras indígenas, o que contribuyan su restitución en caso de deterioro ambiental. Esta preocupación ecológica de la población indígena rural no es un 'lujo adquirido', o que sólo responde a contenidos simbólico culturales relacionados con la relación integral del hombre con la naturaleza, sino que es condición esencial para una estrategia de desarrollo económico y social indígena sustentable y sostenible.
- e) Deben considerar la complementariedad técnica y financiera con otras fuentes de financiamiento pública y privadas, que permitan un incremento sustancial en los actuales montos de inversión para financiar programas de modernización productiva y económica indígena de fondo, que superen la anualidad y con instrumentos que se adaptan para responder satisfactoriamente a los requerimientos indígenas y sus especificidades, ya señaladas.

A partir de lo anterior, y considerando las dimensiones de la evaluación de impacto cultural del FDI analizadas, se proponen los siguientes indicadores de impacto ex ante para este eje de recuperación de la base económica y social indígena:

- 5. *Los programas y proyectos de desarrollo contribuyen a la superación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas de su población indígena destinataria***
- 6. *Los programas y proyectos de desarrollo contribuyen a mejorar el poder adquisitivo local de la población indígena destinataria.***
- 7. *Los programas y proyectos de desarrollo contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población indígena destinataria***
- 8. *Los programas y proyectos de desarrollo contribuyen a generar procesos de desarrollo social y económico indígena considerando las realidades territoriales, económicas, socioculturales y organizacionales de su población destinataria***
- 9. *Los programas y proyectos de desarrollo contribuyen a generar y fomentar procesos económicos y productivos indígena no agresivos del medioambiente en que ellos habitan.***
- 10. *Los programas y proyectos de desarrollo con montos de inversión adecuados y suficientes para gatillar procesos de modernización de los sistemas productivos indígenas: capacitación, innovación tecnológica, inversión en infraestructura, renovación de bienes de capital, aporte a capital de trabajo, entre otras dimensiones.***

### **5.1.3. Desarrollo indígena con identidad en articulación con el modelo de desarrollo nacional, basado en el crecimiento económico, la apertura comercial y la equidad social.**

Ligado al eje anterior, este principio de desarrollo con identidad alude a la necesidad de articular el proceso de desarrollo económico y social de la población indígena a la estrategia o modelo de desarrollo que el país ha definido para el bienestar económico y social de la población nacional.

La actual coalición gobernante ha instalado correcciones importantes al modelo de desarrollo basado en el mercado y la apertura comercial, en materia de igualdad de oportunidades y de equidad social, que abren espacios relevantes para que los

Pueblos Indígenas puedan ser parte de esta estrategia, y no sólo uno de sus principales afectados, por ejemplo a través de la expansión empresarial y sus proyectos de inversión a los territorios que ellos habitan.

Desde esta perspectiva, es posible plantear la integración de bienes y servicios generados por personas y comunidades indígenas a los mercados locales y nacionales, pero también a circuitos especializados de consumidores internacionales, en especial de aquellas naciones con que Chile ha firmado acuerdos de libre comercio.

Aquí está la idea de vislumbrar y consolidar 'nichos de mercado' para la producción indígena, mediante la certificación de sus bienes y servicios con un 'sello de origen' étnico que, por ejemplo, acredite su elaboración por miembros de pueblos ancestrales, con materias primas naturales y tecnologías no agresivas del medioambiente, sin explotación de niños y de mujeres y con reinversión de las utilidades en el bienestar comunitario.

Así también, es necesario considerar el entorno social y económico en que se realizan los procesos económicos y productivos indígenas, para articular y encadenar esta producción, hasta donde sea posible y sin descuidar los principios de control indígena del emprendimiento y de cuidado medioambiental, a las estrategias locales y regionales de desarrollo económico del sector privado, que son apoyadas por una diversidad de servicios públicos y de agencias no gubernamentales de desarrollo.

De igual manera, en la relación con el sector empresarial regional y nacional, y partir de las exigencias contenidas en los tratados de libre comercio, también es posible plantear un proceso de negociación política pero también de articulación técnica, para acordar mecanismos de certificación a las empresas con 'responsabilidad social'. Es decir, certificar a las empresas cuyas intervenciones en territorios con población indígenas significan empleo y mejores condiciones de

vida para el conjunto de la población, y no sólo empobrecimiento de las personas y degradación de los recursos naturales; que invierten en las buenas relaciones con los vecinos indígenas, mediante el apoyo a centros de formación educacional y técnica, de esparcimiento, recreación y fomento a las actividades artísticas y estéticas que son propias de su cultura, que contribuyen sustancialmente a fuentes de financiamiento para programas y proyectos de desarrollo indígena; y que no recurren a la represión policial para resolver situaciones de conflicto y al manejo comunicacional y mediático para desacreditar los planteamientos reivindicativos de las comunidades indígenas y desentenderse de las situaciones históricas de despojo y pobreza que les afectan

Algunos de los indicadores de evaluación ex ante propuestos para esta dimensión del desarrollo con identidad son los siguientes:

- 11. Los programas y proyectos de desarrollo contribuyen a conectar productos y servicios indígenas a circuitos de mercado, locales, regionales y nacionales.***
- 12. Los programas y proyectos de desarrollo contribuyen a dotar de una 'identidad' o sello étnico a los productos y servicios indígena para su exportación a mercados internacionales y especializados.***
- 13. Los programas y proyectos de desarrollo contribuyen a realizar encadenamientos productivos y comerciales de la producción indígena a los bienes y servicios generados por el sector privado.***
- 14. Los programas y proyectos de desarrollo contribuyen al diseño y puesta en marcha consensuada de mecanismos de certificación de empresas privadas con 'responsabilidad social'.***
- 15. Los programas y proyectos de desarrollo con montos de inversión incrementados por aportes financieros de sectores privados locales y regionales.***

#### **5.1.4. El desarrollo con identidad como proceso permanente de elección y definición bajo el control indígena, que refuerza y da continuidad a sus mecanismos de identificación social y étnico-cultural.**

Este último principio o eje contemporáneo del desarrollo indígena con identidad pone el acento en la manera en que los proyectos de la política pública contribuyen a reforzar y dar continuidad al patrimonio étnico-cultural de sus destinatarios indígenas.

Una primera aproximación, de sentido común, a este tópico, planteaba el requisito de que los proyectos de desarrollo económico y social de la política pública debían incorporar, en su formulación y ejecución, contenidos histórica y culturalmente definidos respecto de la organización social y económica indígena, sus formas productivas tradicionales, los mecanismos y dispositivos ancestrales de intercambio y distribución de excedentes, entre otros. De esta manera, entonces, se aseguraba que las intervenciones de la política pública fueran 'culturalmente pertinentes' o que se enmarcaran en el 'desarrollo con identidad'.

En este esquema, además, una opción de desarrollo indígena ajena a su tradición histórica y cultural, como el desarrollo económico y social a través del mercado y la modernización productiva, era fuentes seguras de disolución de sus identidades étnico-culturales y de los contenidos materiales y simbólicos de sus culturas ancestrales.

No obstante, un examen más acucioso de este supuesto reveló algunas inconsistencias en su lógica argumental y abrió espacios para elaborar y plantear en estas páginas una nueva concepción de los ejes que debería contener una propuesta contemporánea de desarrollo indígena con identidad, a nivel de los programas y proyectos de la política pública.

En primer lugar, la revisión de las premisas fundacionales del etnodesarrollo reveló la importancia de un 'control cultural' indígena de los fines, propósitos y metodologías de las propuestas de desarrollo, antes que la adopción de un determinado modelo o estrategia de desarrollo. Entonces, la pertinencia de los programas y proyectos de desarrollo no radicaba en cuánto y cómo supuestamente un modelo contribuiría a revitalizar elementos de la cultura indígena, a modo de un inventario, sino que en el ejercicio político indígena, en el sentido amplio del término, respecto de la definición del propósito social buscado con el desarrollo, de los recursos culturales propios a poner en juego para su materialización, así como de la apropiación de recursos externos o ajenos a su sistema sociocultural requeridos para el desarrollo.

Así, el protagonismo indígena en la definición, contenidos y metodologías del desarrollo, es uno de los elementos que contribuye de manera sustancial a la ampliación de la cultura propia, y con ello al desarrollo con identidad.

En segundo lugar, dada la situación diversa de relación e intercambio histórico, aunque asimétrico y desigual, de los pueblos originarios con la sociedad, la economía y la cultura no indígena, colonial entre los siglos 15 al 18, y con la sociedad nacional chilena a contar del siglo 19, no es posible apelar a un único repertorio de contenidos simbólicos y materiales del patrimonio cultural indígena, que se haya mantenido inmutable e invariable en el tiempo, y que no haya sido objeto de reelaboraciones y de reinterpretaciones por parte de identidades étnicas territoriales, o de grupos indígenas migrantes a los centros urbanos.

Desde esta perspectiva, el rol de la política indígena, a nivel de los programas y proyectos de desarrollo indígena económico y productivo indígena, no puede ser la de 'retnificar' o reintroducir contenidos culturales estandarizados y homogéneos ante la diversidad de manifestaciones y expresiones territoriales que en la actualidad tienen en su interior los Pueblos Indígenas y sus respectivas culturas. En cambio, ello sí es materia de una política de educación intercultural, y

bilingüe en los casos en que el idioma originario se mantiene vigente, en las escuelas y colegios a que asiste la población indígena en edad escolar, que refuerce y valore, desde una etapa de formación y socialización temprana, los elementos simbólicos y de significado social que componen su cultura étnica.

En cuarto lugar, a partir del análisis del número total de población indígena del país que señala su adscripción y pertenencia a un Pueblo Indígena, se establece que el 62,8% de ella es población urbana, de acuerdo a lo establecido por la Encuesta CASEN 2000, lo que indica que la identidad étnico cultural no está relacionada exclusivamente con las señas visibles o externas de la cultura, sino que con un contexto social de reconocerse y ser reconocido como indígena, de compartir valores culturalmente prescritos y sentirse parte de una historia y de un destino común, experimentando situaciones, aprendizajes y experiencias de vida similares. Este contexto social, además, se realiza en espacios urbanos, donde se es partícipe de circuitos de mercado para el intercambio de signos y de bienes y servicios de consumo, sin que ello signifique necesariamente una disolución de su identidad cultural y social, como lo establece el hecho de que más de 400 mil personas urbanas declaren pertenecer a unos de los 8 Pueblos Indígenas reconocidos por la Ley 19.253.

Quinto, los resultados de la evaluación de impacto cultural de los programas y proyectos del Fondo de Desarrollo Indígena por parte de sus beneficiarios directos, estableció que el mejor desempeño de los proyectos en la dimensión impacto en cultura étnica fue obtenido por los proyectos de 'formación y capacitación' y 'productivos', incluso por sobre los proyectos 'socioculturales' y de 'autoconsumo'. Lo relevante aquí es que tipo de proyectos no han sido formulados con el objetivo de generar un impacto directo en la cultura étnica de sus beneficiarios, sino que más bien responden a una lógica estatal de transferencia tecnológica y de modernización de los sistemas productivos indígenas, sin que ello sea percibido con impacto negativo sobre esta dimensión por parte de los destinatarios de la inversión pública.

En base a estos elementos de análisis, se plantea entonces que los efectos o impactos positivos en la cultura y en la identidad social y cultural indígena que puedan generar los programas y proyectos de desarrollo, pasan fundamentalmente por un decisivo 'control' y 'empoderamiento' de ellos que tengan los grupos indígenas destinatarios, en cada una de sus fases: diseño, ejecución y evaluación de sus resultados.

Ahora bien para que este control sea posible y efectivo, y no sólo sea una declaración de buenas intenciones, es indispensable que se fortalezcan y activen las redes sociales y organizativas indígenas, a nivel comunitario y territorial, que permita una actualización de las capacidades de decisión, gestión e interlocución indígena frente a las intervenciones de la política pública. Tales capacidades son agrupadas bajo la noción de *capital social indígena*.

Así también, es necesario que este proceso de definición y participación indígena respecto de su desarrollo y de apropiación cultural de sus contenidos y metodologías, sea apoyado por equipos especializados, multidisciplinarios e interculturales, que son puestos al servicio de los requerimientos indígenas, orientan sus definiciones y apuestas de trabajo en materia de desarrollo económico y productivo, y acompañan los procesos de diseño y ejecución de los proyectos de desarrollo con protagonismo indígena.

De acuerdo a lo expuesto, estos parecen ser los ingredientes centrales de una política pública que busca enmarcarse en los derroteros del desarrollo con identidad. Son los elementos diferenciadores de una política indígena gubernamental moderna y pertinente, que le entrega a los sujetos de la acción pública la conducción protagónica de sus apuestas de desarrollo. Para este principio contemporáneo de desarrollo indígena con identidad, los indicadores de evaluación ex ante a nivel de los programas y proyectos se definen por:

- 16. Los programas y proyectos de desarrollo contribuyen a elevar el nivel de habilidades y competencias de organización y gestión entre sus destinatarios indígenas**
- 17. Los programas y proyectos desarrollo contribuyen a incrementar el capital social de sus destinatarios indígenas**
- 18. Los programas y proyectos de desarrollo contribuyen a la confianza en las propias capacidades y en las de las organizaciones sociales en que se participa.**
- 19. Los programas y proyectos de desarrollo cuentan con participación indígena protagónica en su diseño, su gestión y administración, en materia de los recursos financieros, técnicos y humanos involucrados.**
- 20. Los programas y proyectos de desarrollo incorporan instancias previas de formación y apresto técnico para materializar la participación indígena en su diseño, ejecución y evaluación.**
- 21. Los programas y proyectos de desarrollo con presencia de equipos de apoyo técnico, interculturales y multidisciplinarios, para la definición y participación indígena de sus objetivos, metodologías y productos a obtener.**
- 22. Los programas y proyectos de desarrollo con instancias y metodologías pertinentes para la 'apropiación cultural' indígena, de sus contenidos, métodos y resultados esperados.**

## **5.2. Comentarios finales**

Al concluir esta investigación de tesis, resulta necesario relevar al menos los siguientes aspectos:

En primer lugar, la propuesta contemporánea de desarrollo indígena con identidad planteada en estas páginas, que en lo medular apunta a la recomposición de la base social y económica de los Pueblos Originarios, como sustento para el ejercicio de sus derechos colectivos como Pueblos (que incluye, por cierto, los

derechos a la expresión, ampliación y continuidad de su cultura y de su identidad étnico-cultural), es delineada a partir de un análisis que tiene su centro en las políticas públicas vigentes que el Estado chileno ha materializado para el desarrollo de la población indígena, particularmente el Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI.

En este sentido, también es una *narrativa social* sobre el desarrollo desde el ámbito de lo público, y sus planteamientos deben ser vistos como un ejercicio conceptual y metodológico tendiente a clarificar qué se entiende y cómo podría enfrentarse el desarrollo indígena con identidad, cuando este principio es elaborado a nivel de la política indígena gubernamental, y de cuáles son los enfoques, dispositivos e instrumentos -los programas y proyectos- que pueden emplearse para su efectiva implementación.

Entonces, es más una investigación social de la institucionalidad pública y de sus instrumentos de inversión para el desarrollo indígena, antes que una descripción etnográfica sobre los Pueblos Indígenas y su concepción sobre el desarrollo, de lo que esperan de éste y de cuáles son los sentidos y significados sociales que se le asocian desde la perspectiva de los propios sujetos indígenas.

Ello deberá ser materia urgente de otras investigaciones sociales, idealmente pormenorizadas por cada Pueblo Indígena reconocido en la Ley Indígena, y sus diversas expresiones territoriales y de identidades socioculturales asociadas. Así también, deberán considerar espacios para recoger los puntos de vista del movimiento social indígena y su actual estado de articulación y presencia a nivel regional y nacional.

En segundo lugar, que los resultados de esta investigación, aunque con un alcance modesto, se proponen también una finalidad aplicada o, en palabras de Colombres, ser parte de una antropología social de apoyo a los Pueblos Indígenas. En efecto, y aunque posiblemente con un lenguaje excesivamente

técnico, se plantea ofrecer un 'mapa conceptual' de cómo funciona una parte de la institucionalidad pública y sus principales lineamientos para la formulación de programas y proyectos de desarrollo, que esté a disposición de las organizaciones sociales indígenas y de sus dirigentes, así como para técnicos y profesionales indígenas, que contribuya a la 'apropiación cultural' de estos contenidos y mecanismos por parte de los sujetos indígenas, en una perspectiva de autogestión y de ejercicio de derechos colectivos, que también comprende el diseño y puesta en marcha de políticas públicas de desarrollo formuladas y ejecutadas participativamente.

## BIBLIOGRAFÍA

- **Abril, Gonzalo.** *Análisis semiótico del discurso*. En: “Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales”, Delgado y Gutiérrez (comp.). Madrid, Editorial Síntesis, 1994.
- **Análisis de la VIII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2000).** Documento N° 14 Etnias y Pobreza en Chile, 2000. Santiago de Chile, Abril 2002. **Disponible en** :[http:// www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)
- **Balance de Gestión Integral Indap 2002**, Gobierno de Chile, Ministerio De Agricultura, Instituto De Desarrollo Agropecuario, pagina 24.
- **Bengoa, José.** Políticas públicas y comunidades mapuches: del indigenismo a la autogestión. Chile. En “*Perspectivas*”, Dpto. de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Vol. 3, N° 2, 2000. (págs. 331-365)
- **Bonfil Batalla, Guillermo.** El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización. En: *Obras escogidas*, Tomo 2. INI, CIESAS y otros. México, 1995.
- **Convenio 169 de la OIT.**
- **Colombres, Adolfo.** La hora del bárbaro (bases para una antropología social de apoyo). Argentina. Premia Editora. 1988.
- **Corvalán, Javier.** Antropología y evaluación de programas sociales. Tesis de grado en Antropología Social. Santiago, Facultad de Filosofía, Humanidades y Educación, Dpto. de Antropología, Universidad de Chile, 1988.
- **Delgado, Juan Manuel y Gutiérrez, Juan (coord.).** Métodos y técnicas cualitativas de investigación social en Ciencias Sociales. Madrid, España. Editorial Síntesis. 1994.
- **Decreto Supremo N° 396, Aprueba Reglamento para la operación del Fondo de Desarrollo Indígena** (publicado en Diario Oficial el 17 de mayo de 1994)
- **Durston, John, et al.** El etnodesarrollo de cara al siglo XXI. Documento CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago, Chile, 1995.

- **Evaluación del Fondo de Desarrollo Indígena.** Informe Final, Panel de Evaluadores, Santiago, 1999.
- **Geertz, Clifford.** La interpretación de las culturas. España. Editorial Gedisa. 2000.
- **Hurtado, Victoria.** Globalización y su impacto en los Pueblos Indígenas: Análisis del Fenómeno y Políticas para enfrentarlo. Documento de Trabajo (CVHNT/GTDES/2002/029) preparado por encargo del Grupo de Trabajo de Desarrollo Económico y Social de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato. Santiago, julio 2002.
- **Informe de réplica de CONADI,** al Informe Final de la Evaluación realizada por DIPRES al Fondo de Desarrollo Indígena.
- **Informe Final de Evaluación de Impacto Integral del Fondo de Desarrollo Indígena en tres territorios: Tirúa, Chol-Chol y San Juan de la Costa.** (CERC/UAHC/Lonko Kilapan/USACH). Temuco – Santiago, Septiembre de 2001.
- **Ley Indígena del Gobierno de Chile** (Ley N° 19.253 / D. Of. 5-10-1993)
- **Navarro, Pablo y Díaz Capitolina.** *Análisis de Contenido.* En: Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales, Delgado y Gutiérrez (comp.). Madrid, Editorial Síntesis, 1994.
- **“Sistematización Taller Planificación Estratégica CONADI y reformulación programas del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas”.** Documento de trabajo (versión preliminar). Dirección Nacional, CONADI. Temuco, Agosto 2003.
- **Valenzuela, Rodrigo.** Políticas Públicas y Pueblos Indígenas en Chile. Santiago, 2002.
- **Viola, Andreu** (comp.) Antropología del Desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina. España. Paidós Studio. 2000
- **Zuñiga, Gerardo.** El etnodesarrollo: un enfoque de problematización sobre el desarrollo indígena. En “Tierra, Territorio y Desarrollo Indígena”. Temuco, Ediciones Universidad de La Frontera, 1995.

## BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA GENERAL

- Auge, Marc. *Símbolo, función e historia*. Interrogantes de la Antropología. México, Editorial Grijalbo, 1987.
- Auge, Marc. *Hacia una Antropología de los mundos contemporáneos*. España, Gedisa Editorial, 1998.
- Bengoa, José. *Historia del pueblo mapuche*. Chile, Lom Ediciones, 2000.
- Bengoa, José. *Historia de un conflicto*. Chile. Grupo Editorial Planeta. 1999.
- Castells, Manuel. *Globalización, identidad y Estado en América Latina*. Santiago de Chile, PNUD, Temas de Desarrollo Humano Sustentable, N° 1. 1999
- Durston, John. *Los pueblos indígenas y la modernidad*. En: *Revista de la Cepal* N° 51, Santiago, Chile. 1993.
- Durston, John. *Sustentabilidad cultural y autodesarrollo indígena* En: *Revista de la Cepal* , Santiago, Chile. 1997.
- Escobar, Arturo. *Antropología y Desarrollo*. Publicación en Internet, 2001. Sitio electrónico: <http://www.unesco.org/issj/rics154/escobarspa.html>
- Foester, Rolf. *Organismos no gubernamentales y pueblos indígenas de Chile*. Santiago, Chile. 1988.
- García Canclini, Néstor. *La globalización imaginada*. México, Paidós. 2000.
- García Canclini, Néstor. *Culturas Híbridas*. Argentina. Editorial Sudamericana. 1995.
- Lahera, Eugenio. *Introducción a las políticas públicas*. Chile, Fondo de Cultura Económica. 2002.
- Mideplan. *Informe de la Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena*. Chile. Ministerio de Cooperación y Planificación. 1999.
- Velasco, Luisa Fernanda. *Lo etno del desarrollo: una mirada a las estrategias y propuestas de desarrollo indígena*. En: *Revista Mad* N°1, Dpto. Antropología, Universidad de Chile. Septiembre 1999.