

## Políticas sociales y pueblos indígenas en Chile. Aproximación crítica desde la noción de agencia

Martina Yopo Díaz (\*)

### RESUMEN

Este artículo aborda la noción de sujeto que se articula en las políticas sociales en Chile. En base a una concepción dialógica del sujeto y por medio de un estudio de caso, se analiza la noción de agencia que subyace a la principal medida adoptada por el Estado chileno para fortalecer el proceso de desarrollo de los pueblos indígenas; el Programa Orígenes. El análisis nos conducirá a afirmar que esta política social deja de lado elementos centrales de la noción del sujeto y su capacidad de acción, produciendo un desacoplamiento entre la noción de agencia que se les reconoce a los miembros de las comunidades indígenas y su capacidad efectiva para convertirse en actores de sus procesos de desarrollo. Este desajuste, dificultaría las posibilidades de generar una política social definida por el criterio de pertinencia cultural y orientada a satisfacer las necesidades particulares de los pueblos indígenas en Chile.

Palabras clave:

Política social - pueblos indígenas - programa orígenes - sujeto - agencia.

---

### ABSTRACT

(\*) Socióloga, Centro de Investigaciones Socioculturales (CISOC), Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Artículo recibido el 17 de noviembre de 2011. Aceptado por Comité Editorial el 5 de septiembre de 2012.

Correo electrónico: myopo@uahurtado.cl

This paper addresses the notion of subject articulated in social policies in Chile. Based on a dialogic conception of subject and a case study, we analyze the notion of agency underlying the *Programa Orígenes*; the main initiative installed by the Chilean state to strength indigenous people's development processes. The analysis will lead us to affirm this social policy leaves behind essential elements of the notion of subject and its action capacity, provoking a decoupling between the notion of agency recognized to members of indigenous communities and their actual capacity to become actors in their own development processes. This maladjustment, might limit the possibilities to generate a social policy defined by cultural pertinence and oriented towards the satisfaction of the particular needs of indigenous peoples in Chile.

Keywords:

Social policy- indigenous peoples- programa origenes - subject- agency.

## 1. Introducción

Las transformaciones experimentadas por los procesos de desarrollo, democratización y por los marcos normativos en América Latina en la última década, han instalado el desafío de desarrollar políticas sociales más equitativas y coherentes con las particularidades socio-económicas y culturales de sus beneficiarios. En este contexto, tanto los Estados como las agencias internacionales han relevado al sujeto como actor central en la política social, y a los mecanismos participativos como los dispositivos más efectivos para alcanzar los objetivos antes mencionados. En el marco de estos procesos se inserta el Programa Orígenes como la principal iniciativa del Estado chileno para promover el desarrollo integral de los pueblos indígenas. En este artículo analizaremos desde una perspectiva crítica, la noción de agencia que subyace al Programa Orígenes y sus posibles implicancias para los procesos de toma de decisiones en las instancias de participación, y para el desarrollo de una política social pertinente en términos culturales. Por medio un análisis innovador<sup>1</sup> a partir de las herramientas analíticas de las teorías del sujeto y de la noción de agencia, este artículo permite entregar significativas claves interpretativas para la eficacia de una política social cuyo cambio paradigmático ha relevado al sujeto a una posición central, y así pretende dar cuenta de la adecuación de la política social a la realidad de los pueblos indígenas.

Para dar cuenta del objetivo central de este artículo, se desarrollarán en una primera instancia las herramientas conceptuales de las teorías del sujeto y del concepto de agencia, y se discutirá la centralidad de la noción de sujeto en las nuevas políticas sociales. Posteriormente se presentará el Programa Orígenes como la principal medida adoptada por el Estado chileno para promover el desarrollo de los pueblos indígenas en nuestro país, y por último se procederá al análisis de la noción de agencia que el Programa Orígenes reconoce en los miembros de las comunidades indígenas, y a sus posibles implicancias para la efectividad y pertinencia de esta nueva política social.

[1] Si bien en Chile no hay antecedentes de una reflexión sistemática sobre la noción de sujeto de las políticas sociales orientadas hacia los pueblos indígenas, se reconocen y retoman los aportes realizados desde esta perspectiva por las investigaciones de Boccara y Bolados (2008), Millaleo y Valdés (2003), y Morawitz (2008).

## 2. Hacia una concepción dialógica de sujeto y agencia

Las aproximaciones teóricas tradicionales de las ciencias sociales sobre el sujeto, han tendido a priorizar la supremacía de la estructura o del sujeto como el fundamento esencial a partir del cual se estructura la subjetividad. Como consecuencia, han dejado inexplicables aspectos esenciales de la acción social. Sin embargo esfuerzos recientes han propuesto una posición dialógica de interacción dinámica entre sujeto y estructura, superando así la dicotomía causal característica de las teorías tradicionales sobre el sujeto.

En las teorías estructuralistas del sujeto son los componentes estructurales de la sociedad los que articulan el orden subjetivo. Desde esta perspectiva, y siguiendo a Foucault (2000; Ema, 2004), el individuo se construye a partir de la disciplina, el saber y el poder, y es a través de la docilidad del cuerpo que las estructuras logran ejercer su coacción efectiva sobre el sujeto. Si bien estas perspectivas logran dar cuenta del constreñimiento estructural del sujeto y de la acción, desde sus herramientas conceptuales es insostenible pensar en las posibilidades de innovación social desde el sujeto. Por otro lado, las teorías del sujeto provenientes desde el Interaccionismo Simbólico, apuestan por una interacción contingente entre individuos mediada por símbolos socialmente compartidos, donde el sujeto se constituye como un proceso reflexivo de interacción social (Callero, 2003). Esta estructura dual social e individual constitutiva del sujeto es ampliamente desarrollada en las teorías de Goffman (1997) y Mead (1973). La conceptualización de las interacciones sociales en el Interaccionismo Simbólico, permite aprehender la relación de lo social y lo individual en la constitución del sujeto y las posibilidades de cambio en la acción social. Sin embargo, no logra considerar aquellas disposiciones de la acción que trascienden la definición inmediata de la situación, y así, tampoco la coherencia temporal de los actores sociales. Por último, entre las aproximaciones que posicionan al actor social como fundamento de su acción, predominan las perspectivas de la Sociología Económica y la Teoría de Elección Racional. Para Coleman (1990), son los actores intencionados que utilizan recursos para perseguir sus intereses, los que se constituyen como el fundamento explicativo del orden social. Estas perspectivas posibilitan la conceptualización de la transformación social por parte del individuo, sin embargo la incapacidad de dar cuenta de un sujeto que se desempeñe lejos de la maximización de sus competencias, determina su incapacidad de aprehender el conjunto de elementos estructurales que constriñen la acción individual.

Desde una perspectiva dialógica, las teorías de Pierre Bourdieu y Anthony Giddens superan el dualismo entre estructura y acción al conceptualizar una interacción dinámica entre ambas (Ema, 2004; Emirbayer y Mische, 1998). El concepto de habitus de Bourdieu (2006; 2007) y las nociones de dualidad estructural y prácticas rutinizadas de Giddens (2003; Sewell, 1992), permiten dar cuenta de un sujeto que se constituye socialmente en un proceso dinámico donde es tanto un agente estructurado como estructurador de su subjetividad. Pese a la críticas que ha suscitado este enfoque (Archer, 1996), un análisis desde la perspectiva dialógica sustentado en una concepción histórica del sujeto y en su capacidad de acción en contextos sociales específicos, permite explicar las dimensiones estructurales que constriñen la acción

social sin clausurar la posibilidad de que la acción subjetiva puede ser motivadora del cambio social. Esta noción de sujeto es esencial para una conceptualización dialógica de la noción de agencia.

El concepto de agencia ha sido fuente de amplias confusiones dentro del pensamiento social. Identificado muchas veces a partir de un continuo definido por la dicotomía entre estructura y autonomía (Emirbayer y Mische, 1998), ha sido equiparado con conceptos como individualidad, subjetividad y libertad, lo que ha imposibilitado su comprensión como una categoría analítica propia a partir de la interacción entre individuo y estructura (Coole, 2005; Emirbayer y Mische, 1998).

Por agencia podemos entender una capacidad social del sujeto orientada contextualmente, que da forma a la acción a partir de una interacción dinámica entre autonomía individual y determinación estructural. Esta capacidad se encuentra mediada por el contexto situacional del sujeto, y por tanto no constituye una cualidad ontológica (Coole, 2005) cuyo despliegue sea independiente de las condiciones sociales. A su vez, define la existencia relacional de la capacidad de acción del sujeto (Ema, 2004), demostrando que ésta emerge como una relación contextualmente situada entre potencialidades y limitaciones materiales (Hawkins, 2007; McNay, 2000; Sewell, 1992).

La orientación temporal (Emirbayer y Mische, 1998; McCarthy, Sullivan y Wright, 2006; McNay, 2000; Mead 1973) es otra de las categorías que definen una perspectiva dialógica de la capacidad de agencia. Para McNay (2000), conceptualizarla como una praxis histórica es comprender los patrones de conducta social arraigados culturalmente que influyen la capacidad de acción del sujeto. En este sentido, la capacidad de agencia puede tener una orientación iterativa hacia el pasado (Emirbayer y Mische, 1998). Es lo que ilustran los conceptos de *habitus* de Bourdieu (2006; 2007) y prácticas rutinizadas de Giddens (2003). Sin embargo, la capacidad de agencia puede también orientarse proyectivamente hacia el futuro, posibilitando la emergencia de una acción social formada estructuralmente, pero orientada hacia la creatividad (Emirbayer y Mische, 1998; McNay, 2000), la transformación estructural y el cambio social (Sewell, 1992).

Por último, el despliegue de la capacidad de agencia se vincula estrechamente con el contexto de relaciones de poder. Para Sewell (1992) el concepto de agencia debe considerar las asimetrías que existen en las relaciones de poder, pues esta capacidad constituye una posibilidad compartida determinada relacionalmente (Ema, 2004), que varía a partir de las desigualdades estructurales en relación al acceso a recursos (McCarthy, Sullivan y Wright, 2006). Esta perspectiva permite dar cuenta de cómo los agentes luchan por la apropiación y transformación cultural (McNay, 2000), y así, de la capacidad de influencia de sujetos históricos en contextos sociales determinados.

La centralidad de esta noción de agencia para el análisis propuesto, viene provista por la importancia atribuida a la acción del sujeto en el nuevo paradigma de la política social.

### **3. Transformación del paradigma de la política social en América Latina y la nueva centralidad del sujeto**

La política social constituye un tipo de sujeto particular (Ema, 2004); no sólo construye el sujeto operativo beneficiario, sino también el sujeto normativo que busca generar con su implementación. Tradicionalmente la definición de ambas nociones de sujeto ha evidenciado “la cualidad de la organización social y política de constreñir o sostener el desarrollo de las capacidades individuales para la libertad, autonomía y responsabilidad social” (Weber, 2007, p. 464). En términos prácticos, las políticas sociales al constituirse como un sistema de acción, atribuyen un lugar primordial a la capacidad de acción del sujeto, determinando que lo que se asuma en ellas sobre la agencia de actores sociales particulares va a ser esencial para su eficacia (Greener, 2002). Esto adquiere extrema preeminencia en un contexto donde el sujeto ha sido relevado como actor central de la política social en América Latina.

A partir de la década de los noventa, el paradigma de las políticas sociales en América Latina ha experimentado profundas transformaciones. Para Franco (1996) desde un paradigma dominante donde el Estado como actor central opera con ausencia de los usuarios de la política social, se ha transitado paulatinamente a un paradigma emergente donde la percepción de los usuarios ocupa un lugar privilegiado. Este nuevo paradigma se inserta en un contexto de descentralización del Estado que asienta la necesidad de adecuar la oferta pública a las particularidades socioeconómicas y culturales de los individuos. En este marco, los mecanismos participativos constituyen una herramienta central en la inclusión de los actores en el proceso de toma de decisiones (Franco, 1996). La posibilidad de los actores sociales de incidir efectivamente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales ha sido conceptualizada como un forma de asegurar la eficacia del proyecto social (Millaleo y Valdés, 2003; Saldívar, 2007), superar las relaciones asimétricas entre el Estado y la sociedad civil (Saldívar, 2007), y generar las condiciones para la construcción e instalación de capacidades, la autoconfianza y la apropiación subjetiva de las políticas sociales (Millaleo y Valdés, 2003). Desde la perspectiva de los organismos públicos (Estévez, 2008; MSGG-DOS, 2005) y las agencias internacionales de desarrollo (Varas, 2006), la participación permitiría una mejor focalización de recursos, una mayor adecuación de la oferta pública a las demandas sociales, y una mayor sensibilidad a las realidades locales.

Las transformaciones de las políticas sociales en América Latina orientadas hacia la centralidad del sujeto y su participación, se materializaron también en las políticas sociales orientadas hacia el desarrollo de los pueblos indígenas como una forma de superar su histórica relación asistencialista, colonizadora y asimétrica con el Estado (Muñoz, 1995). Los pueblos indígenas pasan a ser agentes esenciales de sus políticas sociales en la medida en que las nociones de autonomía e identidad se vuelven centrales en el reconocimiento de su particularidad cultural (Rama, 2001; Valenzuela, 2003). Aquí, los mecanismos de consulta y participación se conceptualizaron como la forma de configurar políticas culturalmente pertinentes y sustentables (Deruyttere, 2001; Muñoz, 1995; Serrano y Rojas, 2003), y como un medio efectivo y necesario para alcanzar su desarrollo (Millaleo y Valdés, 2003). En este contexto el Convenio N° 169

de la OIT (1989), y los proyectos aprobados por la Sub Comisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías (1994) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1997), constituyen iniciativas que ilustran la centralidad del sujeto indígena y su particularidad cultural en las políticas sociales desarrolladas en América Latina. La existencia del Programa Orígenes no puede comprenderse al margen de este contexto.

#### **4. Programa Orígenes: La nueva política social orientada a los pueblos indígenas en Chile**

Una larga historia de tensiones entre los pueblos indígenas y el Estado chileno, junto con una tradición insuficiente de las políticas sociales para dar cuenta de las necesidades sociales, culturales y económicas específicas de estos actores sociales, constituyen el marco contextual del surgimiento en la década de los noventa de una nueva política social orientada a los pueblos indígenas en Chile.

La larga historia de conflictos entre el Estado chileno y los pueblos indígenas; el despojo de tierras, la violencia y discriminación, e intentos de cooptación y asimilación (Bengoa, 2007), evidenciaría para Aylwin (2001) la negación de la sociedad chilena a lo largo de su historia republicana de la diversidad cultural y étnica existente en el país. Aparejado a este relato histórico, las políticas sociales desarrolladas por el Estado chileno hacia los pueblos indígenas desde el siglo XX estuvieron determinadas por un clientelismo tradicional, prácticas discriminatorias (Aylwin, 2001; Serrano y Rojas, 2003), la negación de la identidad étnica, y la anulación de las diferencias culturales por medio de una perspectiva de integración social (Serrano y Rojas, 2003).

Sin embargo, en la década de los noventa, iniciativas como el Encuentro Pacto de Nueva Imperial (1989), la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (1990), la Ley Indígena N° 19.253 (1993) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (1993), sientan las bases para las nuevas políticas de desarrollo indígena impulsadas por el Estado chileno (Serrano y Rojas, 2003). En conjunto con un reconocimiento y promoción de la diversidad cultural (Boccaro y Bolados, 2008), estas nuevas políticas sociales definieron un modelo democrático donde se releva la capacidad de gestión del actor social (Aylwin, 2001), por medio de mecanismos participativos que permitirían una relación más simétrica con el Estado a través de la autonomía (Millaleo y Valdés, 2003).

En este contexto se enmarca el Programa Orígenes como la principal medida adoptada por el Estado chileno para fortalecer el proceso de desarrollo de los pueblos originarios. Esta iniciativa busca materializar un nuevo vínculo entre el Estado y los pueblos indígenas, al promover un diálogo horizontal e inclusivo sustentado en una comprensión holística y pertinente. Su objetivo consiste en “mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo con identidad de los pueblos Aymara, Atacameño y Mapuche, en el área rural, particularmente en los ámbitos económico, social, cultural y ambiental” (Consultora Tiempo 2Mil, 2005, p. 5). Este Programa multifase desarrollado entre los años 2001- 2005 y 2006- 2010, fue financiado por el Gobierno de Chile y un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. Su ejecución estuvo a

cargo del Ministerio de Planificación en conjunto con el Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, CONADI, INDAP y CONAF como organismos co-ejecutores.

El diseño del Programa Orígenes define la centralidad del “desarrollo integral” como el proceso de instalación de capacidades en los miembros de las comunidades indígenas para una participación efectiva en las instancias de toma de decisiones, y de una “oferta culturalmente pertinente” que permitiría la adecuación de los mecanismos de la política social a la realidad cultural particular de los pueblos indígenas. La articulación entre estos ejes conduciría a la emergencia de la “interculturalidad”, entendida como la “generación de espacios sociales donde pueden dialogar de manera horizontal las visiones e instituciones de los pueblos indígenas con las de la sociedad nacional” (Valenzuela y Perafán, 2006, p. 12). A través de éste se accedería al “desarrollo con identidad”, entendido como el desarrollo de los pueblos indígenas a partir de sus expresiones culturales e identitarias.

La participación es el elemento fundamental de la implementación del Programa Orígenes, y se materializa en las *Mesas de Planificación Local* como la principal instancia de participación, diálogo, planificación, negociación y toma de decisiones vinculadas a los Planes de Desarrollo Integral (PDI). En el diseño de esta instancia, se aspira a que los PDI sean en su mayoría proyectos colectivos de carácter productivo, social y cultural. El diseño del Programa define que la *Mesa de Planificación Local* se compone de cuatro capas de actores; las entidades encargadas de la ejecución, principalmente los Coordinadores Técnicos Locales (CTL), y los representantes de las comunidades indígenas se constituyen como los miembros permanentes. Mientras que los equipos técnicos, principalmente los Proveedores de Asistencia Técnica (PAT), y los representantes de las entidades públicas se establecen como miembros invitados. Las comunidades indígenas pueden estar representadas por un máximo de dos actores, entre éstos se busca que hayan autoridades tradicionales y que se consideren criterios generacionales y de equidad de género.

Pese a las evidentes transformaciones que han experimentado las políticas sociales orientadas a los pueblos indígenas en Chile, éstas siguen suscitando un amplio debate tanto a nivel académico como empírico. A nivel académico aún persisten críticas de que los mayores niveles de reconocimiento de las políticas sociales en torno a las necesidades sociales, culturales y económicas de los pueblos indígenas, se encuentran siempre supeditados a los requerimientos del modelo neoliberal en sociedades capitalistas (Saavedra, 2002), lo que transformaría el derecho a la diferencia en una forma de gobernabilizar dicha diferencia (Morawitz, 2008). Paralelamente, se ha evidenciado una focalización contradictoria desde los gobiernos hacia los pueblos indígenas, que oscilaría entre represión, evasión y diálogo (Aylwin, 2001; Saavedra, 2002). A nivel empírico, estudios recientes han determinado que estas políticas sociales son percibidas como ajenas, desligadas de las prioridades de la gente e incluso descalificadoras (Serrano y Rojas, 2003). En este sentido, las principales críticas apuntan a la ausencia de espacios de participación y autonomía, y a la poca efectividad de las políticas públicas para resguardar a los pueblos indígenas de las consecuencias de un modelo económico y sociocultural que no los acoge en su especificidad (Serrano y Rojas, 2003). Para autores como Aylwin (2001) y Saavedra

(2002), estas políticas no han logrado incorporar algunos de los temas más relevantes para los pueblos indígenas como los derechos históricos sobre el territorio.

A partir de la revisión histórica y crítica de las tensiones entre el Estado chileno y los pueblos indígenas, y de las transformaciones de las políticas sociales hacia una mayor consideración de su particularidad sociocultural, se torna plausible una reflexión sobre el sujeto de las políticas sociales orientadas a los pueblos indígenas en Chile, y particularmente sobre la noción de agencia que subyace al Programa Orígenes y sus implicancias.

### **5. Aspectos metodológicos**

Dentro de una estrategia de estudio de caso (Cea D'Ancona, 2001; Valles, 2007) se seleccionó el Programa Orígenes para poder analizar, desde una perspectiva crítica, la noción de agencia que se presenta en las políticas sociales orientadas a los pueblos indígenas. Las ventajas que presenta este Programa es que al sustentar su metodología en mecanismos participativos, supone la centralidad de los actores indígenas en la política social y en sus procesos de desarrollo. Además, representa la principal iniciativa del Estado chileno para promover el desarrollo de los pueblos indígenas, y se constituye como un reflejo del cambio de paradigma de las políticas sociales en América Latina. Por último, constituye un referente de análisis previamente explorado a partir de un trabajo teórico y empírico entre los meses de Marzo y Julio de 2009. Este contexto de experiencia se constituye como un aporte transversal al desarrollo de este artículo.

Para analizar la noción de agencia que se encuentra implícita en el Programa Orígenes, se realizó una revisión de fuentes documentales. Los documentos revisados se constituyen según la tipología de McDonald y Tipton (1993) como documentos escritos oficiales de las administraciones públicas (Valles, 2007), y corresponden tanto a planteamientos conceptuales asociados al diseño del Programa como a evaluaciones de su implementación. El criterio de selección de los documentos estuvo determinado por la pertinencia de sus referencias a las dimensiones asociadas a la noción de agencia, mientras que el número de documentos revisados se determinó en base a un criterio de saturación de la información recabada. En la siguiente tabla se sintetizan las principales características de estos documentos.

**Tabla 1**

**Fuentes Documentales revisadas para el análisis de la noción de agencia en el Programa Orígenes**

	Título		Año	Organización	Nº Páginas	Descripción
1	Memoria Primera Fase Programa Orígenes 2001-2005	D I S E Ñ O	2006	Programa Orígenes	72	Presentación del Programa, principales resultados de la Primera Fase y principales desafíos para la Segunda Fase
2	Ciclo de Trabajo del Programa Orígenes Segunda Fase		2006	Programa Orígenes	80	Diseño de la Segunda Fase del a partir de las deficiencias de la Primera Fase
3	Reglamento Operativo Segunda Fase Programa Orígenes		2007	Programa Orígenes	108	Lineamientos generales y mecanismos de la Segunda Fase
4	Re-conocer; Pacto Social por la Multiculturalidad		2008	Programa Orígenes	64	Descripción y compromisos de la política pública hacia los pueblos indígenas
5	Evaluación de desempeño de la Primera Fase del Programa Orígenes	E V A L U A C I O N	2005	Consultora Tiempo 2Mil	400	Evaluación de la Primera Fase
6	Evaluación de las iniciativas comunitarias del componente de Fortalecimiento		2003	Programa Orígenes	77	Evaluación de las iniciativas comunitarias del componente de Fortalecimiento
7	Asesorías para el Desarrollo. Evaluación sobre las prácticas de gestión y capacidades en las Áreas de Desarrollo Indígena - ADI		2005	Programa Orígenes	181	Sistematización de las prácticas de gestión y capacidades en las ADI y análisis de sus efectos
8	Servicio de Consultoría para la retroalimentación del Programa Orígenes a partir de la experiencia de los actores en el Sistema de Intervención		2009	Alcalá Consultores	45	Descripción, análisis, identificación de elementos críticos y formulación de soluciones para la implementación

(Fuente: Elaboración propia).

Por medio de la revisión de estos documentos se buscaba conocer las orientaciones generales del diseño del Programa en torno a la noción de agencia, y sus posibles implicancias para los procesos participativos de toma de decisiones en las comunidades indígenas. El posterior análisis de la información fue realizado a través de una matriz de efectos (Milesy Huberman, 1994) que permitió sistematizar la información obtenida en categorías significativas de análisis:

**Tabla 2**

**Dimensiones de la noción de agencia utilizadas para el análisis del Programa Orígenes**

1	<b>Actor</b>	Actor(es) a quien(es) se le(s) reconoce la capacidad de agencia
2	<b>Temporalidad</b>	Orientación hacia el pasado, presente y/o futuro del sujeto y su pueblo
3	<b>Decisión</b>	Capacidad relacional de elegir de forma libre y autónoma
4	<b>Creatividad</b>	Capacidad relacional de realizar cambios y acciones originales
5	<b>Influencia</b>	Capacidad relacional de incidencia por el uso efectivo de recursos y significados
6	<b>Reflexividad</b>	Capacidad relacional de reflexión sobre sí mismo y el Programa Orígenes
7	<b>Contexto</b>	Posicionamiento relacional y contextual de los actores en el entramado social

(Fuente: Elaboración propia).

**6. Noción de agencia en el Programa Orígenes: descripción y análisis crítico de un desacoplamiento**

En las páginas siguientes se presenta una descripción general y un análisis crítico de la noción de agencia que se encuentra implícita en el Programa Orígenes. Se argumenta que las nociones de agencia que el diseño del Programa Orígenes reconoce en los miembros de las comunidades indígenas, presentan un desacoplamiento significativo con la capacidad de agencia que efectivamente pueden desplegar en las instancias participativas de toma de decisiones. Paralelamente se discute cómo este desacoplamiento sería producto de un desconocimiento del posicionamiento sociocultural particular de los sujetos indígenas. A continuación se propone una reflexión de las implicancias que este desacoplamiento tendría tanto para la participación de los sujetos indígenas como para desarrollar una política social definida a partir del criterio de pertinencia cultural y orientada a satisfacer las necesidades particulares de los pueblos indígenas. Para finalizar se presentan resultados de estudios y reflexiones sobre el Programa Orígenes que relevan la importancia de una consideración más amplia del sujeto y de su capacidad de acción en las políticas sociales orientadas a los pueblos indígenas.

En el siguiente análisis convergen insumos de los textos de diseño (Programa Orígenes, 2006; 2007; 2008; Valenzuela y Perafán, 2006) y evaluación (Alcalá

Consultores, 2009; Consultora Tiempo 2Mil, 2005; Programa Orígenes, 2003; 2005) del Programa Orígenes. Adicionalmente se consideran reflexiones (Millaleo y Valdés, 2003) y estudios empíricos (Boccaro y Bolados, 2008; Morawitz, 2008) vinculados a las nociones de sujeto y participación del Programa Orígenes, y a la reflexión sobre las políticas sociales orientadas a los pueblos indígenas en Chile (Serrano y Rojas, 2003). Del conjunto de estos documentos se consideran tanto elementos conceptuales, como resultados de evaluación y testimonios de sus beneficiarios. Adicionalmente se consideran para el análisis algunos elementos conceptuales de la noción de agencia, de las políticas sociales (Estévez, 2006), y de la participación.

El **Actor** que subyace a la noción de agencia del Programa Orígenes, se articula en base al tipo de actor, la equidad de género y la condición de habilitación. El análisis nos conduce a afirmar que tres principales contradicciones emergen de esta noción de actor; una fragmentación de la comunidad indígena como agente colectivo, una perspectiva de género incompatible con la realidad cultural de las comunidades, y una concepción de "habilitación" que atenta contra los principios de horizontalidad y auto activación del sujeto.

El diseño del Programa Orígenes reconoce tres tipos de actores; la comunidad como agente colectivo (Valenzuela y Perafán, 2006), la familia como unidad de focalización (Consultora Tiempo 2Mil, 2005), y el individuo como agente con intereses particulares (Programa Orígenes, 2006). Cada agrupación cultural configura concepciones en torno al actor a quién se le reconoce la capacidad de agencia (Morris, Menon y Ames, 2001), en el caso de los pueblos indígenas en Chile este reconocimiento confluye en la colectividad (Millaleo y Valdés, 2003; Serrano y Rojas, 2003). Esto se percibe en el relato de uno de los funcionarios del Programa Orígenes de la IX región:

"Otro tema dentro del fortalecimiento, fue introducir el concepto de comunidad y territorio dentro de las instituciones públicas. Que ellos sepan que existe una comunidad y un territorio mapuche, en el cual no se puede tomar en forma aislada un pequeño comité, o un grupo de mujeres, un grupo juvenil, que no se tome a toda la comunidad. Cualquier cosa que se haga que no involucre a toda la comunidad no va a tener un buen resultado." (Funcionario IX Región en Consultora Tiempo 2 Mil, 2005, p. 61).

Si bien el diseño del Programa Orígenes define una orientación general de trabajar con las comunidades como agentes colectivos, la evaluación de su implementación da cuenta de su fragmentación (Consultora Tiempo 2Mil, 2005). Aquí la focalización de recursos por medio de la familia como unidad de distribución y la generalización de los miembros de las comunidades indígenas a partir de la categoría de beneficiarios, produce una fragmentación en la comunidad como agente colectivo. Esto se refleja por ejemplo, en el bajo porcentaje de proyectos comunitarios desarrollados en el marco de los Planes de Desarrollo Integral (Consultora Tiempo 2Mil, 2005).

Por otro lado, el Programa Orígenes registra especial énfasis en el criterio de equidad de género. Como uno de los principios que guían su ejecución, establece el derecho de las mujeres para volverse partícipes en las instancias de capacitación, giras técnicas, encuentros y asignación de recursos (Programa Orígenes, 2007). Sin embargo, el testimonio de mujeres dirigentes de comunidades focalizadas por el Programa

Orígenes, suscita la reflexión sobre si esta perspectiva de género más que precisar un respeto de las particularidades culturales de los pueblos indígenas, refiere al imperativo occidental y moderno de la igualdad entre hombres y mujeres (Morawitz, 2008):

“Además llega un momento determinado en que los técnicos... hablan el tema de género pero lo hablan desde un punto de vista donde las mujeres lo son todo, o la mujer lo es todo, y los hombres quedan como relegados a un último plano que no se condice con la realidad indígena” (Dirigente Mujer IX Región en Consultora Tiempo 2Mil, 2005, p. 64).

“Yo creo que lo que hay que impulsar es ese 50% que complementa a la mujer o al hombre, esa cosmovisión mapuche que tú dices, ‘mira, ninguno es más y ninguno es menos, los dos son una mitad y cuando se juntan son un entero’. (...) Entonces, en esa cosa de hombres y mujeres tú no puedes decir que el hombre no sirve para nada...”. (Dirigente mujer IX Región en Consultora Tiempo 2 Mil, 2005, p. 65).

Por último, el Programa Orígenes establece la necesidad de “habilitar” a los miembros de las comunidades indígenas, por medio de un traspaso de conocimiento y competencias, para que puedan ser agentes activos en los procesos participativos de toma de decisiones. Esto define la inadecuación de los mecanismos participativos a la realidad indígena, pues como lo muestra el relato de uno de los beneficiarios del Programa Orígenes, sólo una vez que han sido capacitados pueden posicionarse activamente en instancias supuestamente diseñadas desde su particularidad:

“Entre nosotros hay gente que puede hacer proyectos, que puede hacer iniciativas y lo hemos demostrado con varios proyectos. La capacitación que hemos tenido hasta hoy nos ha ayudado, sin eso no hubiésemos podido, hemos aprendido.” (Voz Comunidad Indígena en Programa Orígenes, 2003, p. 18).

En la medida en que se asume que los actores deben ser “habilitados”, se configura una relación vertical y asimétrica del control del conocimiento y los recursos necesarios para desempeñarse dentro de estas instancias participativas. Con esto, se anula el reconocimiento de la capacidad de auto activación del sujeto. Estas contradicciones posicionan la interrogante sobre si es que las instancias participativas son en realidad un mecanismo efectivo para lograr el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas, o son más bien un mecanismo efectivo para lograr su adaptación a la figura de un actor funcional a la política social.

El análisis de la dimensión de **Temporalidad** de la noción de agencia en el Programa Orígenes permite evidenciar una articulación parcial de la orientación temporal de los actores sociales (Emirbayer y Mische, 1998; McCarthy, Sullivan y Wright, 2006; McNay, 2000; Mead, 1973). El Programa Orígenes supone que los miembros de las comunidades indígenas tienen la posibilidad efectiva de volverse partícipes en los procesos de toma de decisiones. En este sentido, define una posibilidad proyectiva de orientación temporal (Emirbayer y Mische, 1998), al suponer que son capaces de desempeñarse satisfactoriamente en instancia que, dada su trayectoria social y particularidad cultural, son completamente novedosas. Sin embargo, dado un contexto marcado por la posición desfavorecida de los actores indígenas en cuanto

a las relaciones de poder, y por instancias completamente innovadoras desde su experiencia práctica, lo más probable es que su orientación temporal definiese una acción iterativa compuesta por la influencia formativa de disposiciones tradicionales (Bourdieu, 2006; 2007; Emirbayer y Mische, 1998; Giddens, 2003), o, como diría Aylwin (2001), que su conducta estuviese marcada por la tradición. Esta noción temporal de agencia que subyace al Programa Orígenes desconoce así que la orientación temporal de la acción, y la acción en general, es constitutiva de una praxis histórica (McNay, 2000) ejecutada por actores situados socialmente.

El **Contexto** es una dimensión que no emerge con claridad en la noción de agencia que se les reconoce a los pueblos indígenas en el Programa Orígenes. En este sentido, pareciese existir una aprehensión poco significativa de la reflexión histórica en torno al vínculo tradicional entre los pueblos indígenas, el Estado y la política social. Esta baja consideración de la capacidad de estos actores de dar forma a la acción desde el contexto de las instancias de participación, eludiría una conceptualización de la determinación contextual de la capacidad de agencia (Emirbayer y Mische, 1998; Hawkins, 2007; McNay, 2000; Sewell, 1992). En su formulación, el Programa Orígenes comprende a los actores indígenas como sujetos de derecho y ciudadanos culturalmente particulares (Programa Orígenes, 2006; Valenzuela y Perafán, 2006), sin embargo no logra operacionalizar esta nueva noción de sujeto a partir de una contextualización de la situación social objetiva en la que se encuentran. Así, pareciese comprender la agencia como una capacidad objetiva inherente al sujeto, y desconocer que su despliegue se encuentra determinado por las condiciones contextuales en las que se desarrolle la acción. La suposición que se encuentra a la base del Programa Orígenes, es que la capacidad de participación efectiva de estos actores se despliega al margen de las variantes históricas que han construido su posición de exclusión y marginación dentro de la sociedad. Con esto, se desconocen las dificultades estructurales de los miembros de las comunidades indígenas para apropiarse de las instancias de participación, como por ejemplo, las relaciones de poder en las que se ven inmersos (Ema, 2004; McCarthy, Sullivan y Wright, 2006; McNay, 2000; Sewell, 1992).

El Programa Orígenes reconoce la capacidad de **Influencia** de los actores indígenas como una forma de implementar una lógica inductiva donde la política social sea determinada de forma ascendente (Alcalá Consultores, 2009). Sin embargo, la política social constituye un espacio social concreto donde hay relaciones de poder, luchas entre agentes y constreñimientos propios del campo burocrático (Bocara y Bolados, 2008). En este contexto, los amplios niveles de conocimiento, información y experiencia requeridos para desempeñarse en las instancias participativas, definen una problemática que tendría consecuencias para la activación de los pueblos indígenas y para el tipo de vínculo que construyen con el Estado. Los procesos de toma de decisiones en el Programa Orígenes requieren un amplio nivel de conocimiento y experiencia en la formulación de proyectos sociales, además de amplios niveles de información en torno a los objetivos y formas de implementación. Las dificultades que surgen en este proceso (Consultora Tiempo 2Mil, 2005) se ilustran en el relato de miembros de comunidades indígenas focalizadas por el Programa Orígenes:

“Para nosotros fue complicado y eso que estuvimos en una capacitación para hacer proyecto y todavía no sabemos hacer uno (...) necesitamos mucha capacitación” (Voz Comunidad Indígena en Programa Orígenes, 2003, p. 18).

“Tenemos la fuerza y la voluntad para llevar a cabo un proyecto, pero ya cuando vemos algo escrito o una rendición de cuentas o un balance, ya cuesta más” (Voz Comunidad Indígena en Programa Orígenes, 2003, p. 31).

La participación efectiva de los actores indígenas en los procesos de toma de decisiones, implica realizar un manejo efectivo de los recursos de poder que les permita posicionarse horizontalmente con los funcionarios del Programa Orígenes. Sin embargo, como señalan Millaleo y Valdés (2003), la imposibilidad e inhabilidad de los grupos indígenas para manejar la información burocrática de la política social define una desventaja estratégica frente a la información y conocimiento instrumental que manejan los tecnócratas del aparato estatal. Los testimonios de actores vinculados a la implementación del Programa Orígenes demuestran que el manejo de estos recursos continúa siendo de uso exclusivo de los funcionarios del Programa, y en menor medida de los dirigentes:

“Falta también que los dirigentes bajen su información, porque a veces el dirigente se queda con su información arriba y no la baja a las bases. [El lenguaje de los servicios públicos y la planificación] también es una limitante, a pesar de que ha cambiado mucho. Antes llegaba un profesional y te empezaba a hablar con las palabras más domingueras, y la gente se iba así, y “¿entendiste?”- “no, no entendí nada” (...)” (Alcaldesa de San Pedro de Atacama en Programa Orígenes, 2005, p. 76).

“Se manipulan muchas cosas, en el fondo la... el poder de decisión por ejemplo, que no se integra ni se hace partícipe de la comunidad y de hecho el Consejo mismo ha cometido el error... o sea por más representativo que sea, hay decisiones que no puede tomar la gente (...)” (Dirigenta Machuca en Programa Orígenes, 2005, p. 78).

Este manejo desigual de los recursos de poder, definiría la dificultad de los miembros de las comunidades indígenas de convertirse en agentes con la posibilidad efectiva de influencia en las instancias participativas. Pues, como señalan Serrano y Rojas (2003), las relaciones de los indígenas con los funcionarios públicos tienden a reactualizar la relación histórica de discriminación étnica. La forma que adquiere el vínculo entre estos actores, dificulta a su vez la transformación de la relación que tradicionalmente se ha establecido entre ellos; dependiente, paternalista y asistencialista.

El Programa Orígenes reconoce en los miembros de las comunidades indígenas la facultad de realizar cambios significativos en base al criterio de originalidad, y así reconoce en ellos la **Creatividad**. La noción de “desarrollo con identidad” comprende que los pueblos indígenas “adapten” y “transformen” las disposiciones internas de su diseño y funcionamiento (Valenzuela y Perafán, 2006), en base a iniciativas que surjan de su particularidad (Programa Orígenes, 2006). Este proceso se enmarca a la vez dentro de la gestión participativa que consiste en “escuchar, acoger y entregar el espacio para desarrollar aptitudes y proyectos comunitarios que arrancan desde su gente, su identidad y su cultura” (Programa Orígenes, 2006, p. 23).

Sin embargo, el despliegue de la capacidad creativa que se le reconoce a los sujetos indígenas se vería entorpecido en la medida en que los cambios que pueden introducir remiten únicamente a los componentes étnicos y autóctonos que componen su identidad. En palabras de Saavedra (2002) este reduccionismo del complejo de identidades sociales de la población indígena conduciría a graves equivocaciones en la formulación de soluciones frente a los problemas sociales que los afectan. Los relatos de miembros de las comunidades indígenas focalizadas por el Programa Orígenes reflejan algunas de las dificultades asociadas con esta reducción a su identidad étnica:

“Yo lo único vi que fue un poco problemático porque el Programa no venía apuntando a las cosas reales a las que uno estaba proyectado... igual aquí habían necesidades de bueyes y les dijeron que con el orden que traía este Programa no podían sacar animales... animales por ejemplo un caso de bueyes, maquinarias o sea venía con ciertas limitantes que le impedía a la gente de repente cubrir sus necesidades reales” (Comunidad VIII Región en Consultora Tiempo 2 Mil, 2005, p. 59).

“Sí, tenemos que conservar la cultura, el idioma, todo, pero también tenemos que tener derecho a oportunidades de desarrollo, y también tenemos que mejorar nosotros, para ser un aporte al país” (Dirigente Pehuenche en Programa Orígenes, 2005, p. 170).

El proceso por el cual los sujetos indígenas orientan la metodología de trabajo a partir de su particularidad, supone en estos actores una capacidad de **Reflexión**. Los procesos participativos reconocen en los miembros de las comunidades indígenas una capacidad de deliberar en torno a las distintas alternativas y posibilidades que les ofrece el Programa Orígenes, buscando distanciarse en la práctica de un mero proceso de identificación de necesidades a ser satisfechas (Valenzuela y Perafán, 2006). Sin embargo, como también lo constata Morawitz (2008), este proceso reflexivo se ve perturbado por una gestión de las entidades ejecutoras que consiste en ofrecer un conjunto acotado de alternativas de Planes de Desarrollo Integral. Estas prácticas, impedirían que los miembros de las comunidades indígenas decidan, en base a la identificación y jerarquización de sus propias necesidades, la mejor forma de invertir los recursos asignados. Esta limitación en la construcción de proyectos desde los miembros de las comunidades se ilustra en los siguientes testimonios:

“Ah, no pues, primero nos dijeron que por primera vez nosotros íbamos a decidir en qué íbamos a gastar la plata y ahora que estamos proponiendo en que gastarla nos dicen que no, que solamente en esto, en esto y en esto” (Beneficiario Orígenes en Consultora Tiempo 2Mil, 2005, p. 171).

“Desde un comienzo “Orígenes” dijo que había plata para un mejor bienestar, para la gente para progresar, para poder hacer algo innovador, pero que paso después, nosotros intentamos hacer algo innovador, por ejemplo queríamos nosotros traer avestruz y después nos dijeron que no, mejor que no, rechazo todo ese proyecto” (Dirigente Comunidad Lago Budi en Programa Orígenes, 2005, p. 138).

Esta deficiencia se explicaría por una contradicción en el diseño del Programa Orígenes donde los actores que están encargados de gestionar los Planes de Desarrollo Integral con las comunidades indígenas, son consultoras externas que no siempre conocen y reproducen la esencia del entramado conceptual que subyace a su diseño y objetivos.

Como relata uno de los miembros de una consultora vinculada a la ejecución del Programa Orígenes:

“(…) No había un diagnóstico, nunca conocimos, al menos en mi experiencia personal, el diagnóstico de la comunidad y tampoco habían perfiles de proyectos, sino que había una “lluvia de ideas” de proyectos, diez, quince, incluso más; había mal entendimiento en relación a lo que era el programa ORÍGENES” (Miembro de consultora en Consultora Tiempo 2 Mil, 2005, p. 171).

En las páginas anteriores se ha mostrado que la noción de agencia que subyace al Programa Orígenes en torno a las dimensiones tipo de actor, temporalidad, contexto, influencia, creatividad y reflexividad, presenta importantes divergencias con la constitución sociocultural del sujeto indígena en la sociedad chilena actual, y con la capacidad de acción que pueden desplegar en las instancias de participación. El argumento que se desarrolla en las siguientes páginas es que este desacoplamiento podría tener importantes implicancias para la capacidad de toma de decisiones de los sujetos indígenas en los procesos participativos. A su vez, se explora cómo este desacoplamiento permitiría explicar algunas de las limitaciones para el desarrollo de una política social definida a partir del criterio de pertinencia cultural y orientada a satisfacer las necesidades particulares de los pueblos indígenas. Se finaliza haciendo referencia a conclusiones de estudios y reflexiones análogas que dan sustento a la preocupación que se ha desarrollado en estas páginas sobre la necesidad de analizar la noción de sujeto y su capacidad de acción en las políticas sociales hacia los pueblos indígenas en Chile.

La capacidad de toma de **Decisiones** de los sujetos indígenas en el Programa Orígenes, constituye el principal sustento para el desarrollo de una intervención focalizada, que represente los intereses particulares de las comunidades indígenas, y que les permita adecuar las propuestas y la oferta pública a su realidad cultural y a sus necesidades específicas. El reconocimiento de esta capacidad conlleva implícita la afirmación de la posibilidad y el derecho de intervención de estos actores en los procesos de toma de decisiones. Es por medio de este modelo que “el Programa busca orientar su intervención a través de procesos participativos que contribuyan a que los integrantes de las comunidades efectivamente tomen parte en las decisiones que les afectan, buscando ser protagonistas de su propio desarrollo” (Valenzuela y Perafán, 2006, p. 11).

Esta conceptualización de la capacidad de toma de decisiones en los mecanismos participativos supone en el diseño del Programa Orígenes una capacidad de agencia en el sujeto indígena. Como vimos anteriormente, esta capacidad de agencia supuesta dista de la capacidad de agencia que los sujetos indígenas pueden efectivamente desplegar en las instancias participativas definidas por este programa social. Se argumentó anteriormente que la desestructuración de la comunidad como agente colectivo, la definición única de una temporalidad proyectiva, la escasa consideración del posicionamiento contextual de los sujetos indígenas, el manejo asimétrico de los recursos, el reduccionismo a la identidad étnica y la oferta previamente determinada de proyectos, serían los principales elementos que permitirían explicar

este desacoplamiento entre la capacidad de agencia supuesta y práctica. Esta distancia que surge entre el reconocimiento supuesto de la capacidad de acción de los sujetos indígenas y su despliegue práctico en las instancias de toma de decisiones, permitiría ilustrar no solamente una importante divergencia entre las nociones de sujeto normativo y operativo dentro del Programa Orígenes, sino que también permitiría ilustrar una definición apriorística de los actores social, impidiendo su conceptualización como agentes emergentes en el proceso de construcción de los espacios de la política social, sobre los cuales pesan limitaciones de orden estructural (Boccaro y Bolados, 2008). Lo que aquí argumentamos es que este desacoplamiento no sólo permite ilustrar la importante distancia que se genera entre la conceptualización y la práctica de los sujetos indígenas en el Programa Orígenes, sino que también podría entregar referencias analíticas significativas para comprender las diversas dificultades y limitaciones con las que se enfrentan los sujetos indígenas al hacerse partícipes de este programa social (Alcalá Consultores, 2009; Consultora Tiempo 2Mil, 2005; Programa Orígenes 2003; 2005).

La conceptualización de la participación de los sujetos indígenas en los procesos de toma de decisiones vinculados con el Programa Orígenes, es esencial no sólo para una mayor efectividad en la implementación de este programa social, sino también para la posibilidad de desarrollar una política social con mayor pertinencia cultural y orientada a satisfacer las necesidades particulares de los pueblos indígenas. Sin embargo, si, como vimos anteriormente, la capacidad de toma de decisiones de los sujetos indígenas no pudiera desplegarse como se supone en el diseño del Programa Orígenes, esto tendría consecuencias para la posibilidad de desarrollar una política social culturalmente pertinente y focalizada a la satisfacción de las necesidades particulares de los pueblos indígenas.

En el presente artículo se ha analizado la noción de agencia del Programa Orígenes para reflexionar sobre las implicancias de la coherencia entre el sujeto indígena y los mecanismos participativos de la política social. Con esto se ha apelado a la importancia de visibilizar la dimensión subjetiva de las políticas sociales como un componente esencial para la eficacia de la misma. La afirmación de esta necesidad también ha sido ampliamente tematizada en las conclusiones de análisis sobre las políticas sociales orientadas hacia los pueblos indígenas en Chile. Serrano y Rojas (2003) concluyen que la pertinencia cultural requiere siempre una construcción con los sujetos indígenas desde su propia visión, y no una acción dirigida verticalmente por el Estado. A un nivel más particular, Boccaro y Bolados (2008) concluyen a partir de un estudio etnográfico que el notable desfase entre la definición teórica y la implementación práctica de la participación en el Programa Orígenes, se debe a que los indígenas no fueron incluidos en el diseño de las bases técnicas, en la selección de las consultoras, y en el diseño y ejecución de la investigación evaluativa. De forma análoga, en su reflexión sobre el concepto de participación en el Programa Orígenes, Millaleo y Valdés (2003) atribuyen los problemas participativos a una escasa inclusión de la perspectiva de los beneficiarios. En síntesis, las reflexiones de estos estudios establecen la importancia de desarrollar políticas sociales desde una perspectiva subjetiva, interpretativa y pluralista (Estévez, 2006).

## 7. Reflexiones finales

La transformación del paradigma predominante de la política social en América Latina ha relevado al sujeto como actor central. El caso de los pueblos indígenas en Chile no ha sido la excepción. El Programa Orígenes como la principal iniciativa del Estado chileno para promover el desarrollo integral de los pueblos indígenas ha incorporado, por medio un diseño sustentado en una metodología participativa, la centralidad de los actores indígenas como agentes de sus procesos de desarrollo. Desde esta perspectiva, una implementación efectiva del Programa Orígenes derivaría no sólo en la pertinencia cultural de los proyectos orientados a la satisfacción de las necesidades particulares de los pueblos indígenas, sino también en una mayor eficacia de la política social. El análisis realizado en este artículo nos conduce a afirmar que en el caso del Programa Orígenes, la centralidad del sujeto deja de lado elementos centrales de la noción del sujeto y su capacidad de acción.

Las sistemáticas dificultades que se han registrado en torno a la participación de los sujetos indígenas en el Programa Orígenes, despotenciarían la capacidad de estos actores para convertirse en agentes activos en el proceso de toma de decisiones, dificultando la configuración de una política social definida a partir de sus necesidades particular desde una perspectiva de pertinencia cultural. En este sentido, se evidencia un desacoplamiento significativo entre la capacidad de acción que se les reconoce a los actores indígenas en el diseño del Programa Orígenes, y la capacidad efectiva de acción que poseen estos actores en el contexto de las instancias de participación. El argumento desarrollado en este artículo es que en gran medida esta falta de integralidad entre diseño y práctica, es producto de una noción de sujeto que no logra considerar algunos aspectos esenciales de la capacidad de agencia de los pueblos indígenas dentro de los mecanismos participativos del Programa Orígenes.

Comprender la capacidad de agencia como una capacidad objetiva inherente a cualquier ciudadano y sujeto de derecho, que puede desarrollarse independiente de las relaciones de poder y como una capacidad que se orienta hacia el futuro generando así siempre una acción creativa orientada al cambio social, no permite comprender el conjunto de limitaciones estructurales con las que se enfrentan los pueblos indígenas al momento de desenvolverse en las instancias de participación. Y consecuentemente no posibilita la consideración de la totalidad de elementos que inciden en la capacidad de acción efectiva de los sujetos indígenas en contextos sociales particulares.

Este artículo posiciona la importancia de considerar en el diseño de la política social una perspectiva dialógica de la capacidad del sujeto de dar forma a la acción, más aún si es que este sujeto es el actor central en el que se sustenta su implementación. Adicionalmente, pretende poner al sujeto en el centro de la reflexión sobre las políticas sociales como un elemento central a considerar en relación al logro de mayores niveles de eficacia en su implementación. Si bien la reflexión presentada en este artículo surge a partir del análisis de las políticas sociales orientadas hacia los pueblos indígenas en Chile, las intuiciones que aquí emergen podrían constituir fructíferas perspectivas analíticas para el estudio de contextos de experiencia similares tanto a nivel nacional como regional.

## Bibliografía

- Alcalá Consultores. **Servicio de Consultoría para la Retroalimentación del Programa Orígenes a partir de la experiencia de los actores en el Sistema de Intervención**, Santiago, 2009.
- Archer, M., **Culture and Agency: The place of culture in social theory**, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Aylwin, J., **Políticas Públicas y Pueblo Mapuche**, Escaparate Ediciones, Concepción, 2001.
- Bengoa, J., **Historia de un conflicto. Los mapuches y el estado nacional durante el siglo XX**, Editorial Planeta, Santiago, 2007.
- Boccaro, G. y Bolados, P., "¿Dominar a través de la participación? El neindigenismo en el Chile de la postdictadura", en *Memoria Americana*, 2008, Vol. 16, N° 2, pp. 167-196.
- Bourdieu, P., **La distinción. Criterios y bases sociales del gusto**, Editorial Taurus, España, 2006.
- Bourdieu, P., **El sentido práctico**, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2007.
- Callero, P., "The Sociology of the Self", *Annual Review of Sociology*, 2003, Vol. 29, pp. 115-133.
- Cea D'Ancona, M. A., **Metodología Cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social**, Editorial Síntesis, Madrid, 2001.
- Coleman, J., **Foundations of Social Theory**, Harvard University Press, Cambridge and London, 1990.
- Consultora Tiempo 2Mil. **Informe final definitivo: Evaluación de desempeño de la primera fase del Programa Orígenes**, Santiago, 2005.
- Coole, D., "Rethinking Agency: A Phenomenological Approach to Embodiment and Agentic Capacities", *Political Studies*, 2005, Vol. 53, pp. 124-142.
- Deruyttere, A., **Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de estrategia**, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- Ema, J. E., "Del sujeto a la agencia (a través de lo político)", en *Athenea Digital*, 2005, N° 6, pp. 1-24.
- Emirbayer, M. y Mische, A., "What is Agency?", *American Journal of Sociology*, 1998, Vol. 103, N° 4, pp. 962-1023.

- Estévez, A., "Una genealogía de la Tecnocracia". En Haydée Ochoa Henríquez y Alejandro M. Estévez, pp. 65-95. (Coord.), **El poder de los expertos: Para comprender la tecnocracia**, Universidad de Zulia, Maracaibo, 2006.
- Estévez, F., "Políticas públicas y asociatividad, motores de la participación ciudadana". En Nancy Rampaphorn (Ed.), **Ciudadanía, Participación y Cultura**, Editorial LOM y Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Santiago, 2008, pp. 73-76.
- Foucault, M., **Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión**, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 2000.
- Franco, R., **Los Paradigmas de la Política Social en América Latina**, CEPAL, 1996.
- Giddens, A., **Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea**, Ediciones Península, Barcelona, 1991.
- Giddens, A., **La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración**, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 2003.
- Goffman, E., **La presentación de la persona en la vida cotidiana**, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1997.
- Greener, I., "Agency, social theory and social policy", *Critical Social Policy*, 2002, Vol. 22, N° 4, pp. 688-705.
- Hawkins, M. C., "Disrupted" Historical Trajectories and Indigenous Agency: Rethinking Imperial Impact in Southeast Asian History", *Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 2007, Vol. 22, N° 2, pp. 274-285.
- McCarthy, J., Sullivan, P. y Wright, P., "Culture, personal experience and agency", *British Journal of Social Psychology*, 2006, Vol.45, N°2, pp. 421-439.
- McNay, L., **Gender and Agency. Reconfiguring the Subject in Feminist Social Theory**, Polity Press, Cambridge, 2000.
- Mead, G., **Espíritu, persona y sociedad. Desde el punto de vista del conductivismo social**, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1973.
- Miles, M. y Huberman, M., **Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook**, Sage Publications, Newbury Park, 1994.
- Millaleo, S. y Valdés, M., **El concepto de Participación en el Programa Orígenes (Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas)**, Santiago, 2003.
- Mindiola, O., **Gobernabilidad y consulta previa a los pueblos indígena**, Fundación Canadiense para las Américas, 2006.

- Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales. **Gobernar con las Personas. La Política de Participación Ciudadana**, Santiago, 2005.
- Morawitz, L., **La comunidad como efecto de la comunidad. Los gobiernos de la Concertación, el Programa Orígenes y las comunidades indígenas en San Pedro de Atacama**, CLACSO, 2008.
- Morris, M. W., Menon, T. y Ames, D. R., "Culturally Conferred Conceptions of Agency: A Key to Social Perception of Persons, Groups, and Other Actors", *Personality and Social Psychology Review*, 2001, Vol.5, N° 2, pp. 169-182.
- Muñoz, B., **Los Pueblos Indígenas y los Proyectos Sociales de Desarrollo ¿Una contribución real al desarrollo?**, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera, 1995.
- Programa Orígenes. **Evaluación de las iniciativas comunitarias del componente de fortalecimiento**, Programa Orígenes, Santiago, 2003.
- Programa Orígenes. **Asesorías para el Desarrollo. Evaluación sobre las prácticas de gestión y capacidades en las Áreas de Desarrollo Indígena – ADI**, Programa Orígenes, Santiago, 2005.
- Programa Orígenes. **Memoria Primera Fase Programa Orígenes 2001-2005**, Programa Orígenes, Santiago, 2006.
- Programa Orígenes. **Reglamento Operativo Segunda Fase Programa Orígenes**, Programa Orígenes, Santiago, 2007.
- Programa Orígenes. **Re-conocer. Pacto Social por la Multiculturalidad**, Programa Orígenes, Santiago, 2008.
- Rama, G., **Las políticas sociales en América Latina**, CEPAL, 2001.
- Saavedra, A., **Los Mapuche en la sociedad chilena actual**, LOM Ediciones y Universidad Austral, Santiago, 2002.
- Saldívar, E., **Empoderamiento o disciplina: La política de participación indígena en programas de desarrollo en México**, Instituto de Investigación en Desarrollo Sustentable y Equidad Social (IIDSES), Universidad Iberoamericana, México, 2007.
- Serrano, C. y Rojas, C., "El desarrollo desde la perspectiva del pueblo mapuche", en *Serie de Estudios Socio/Económicos CIEPLAN*, 2003, N°19, pp.1-55.
- Sewell, W. H., "A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation", *American Journal of Sociology*, 1992, Vol. 98, N°1, pp. 1-29.

- Sullivan, P. y McCarthy, J., "Toward a Dialogical Perspective on Agency", *Journal for the Theory of Social Behavior*, 2004, Vol. 34, N° 3, pp. 291-309.
- Valenzuela, R., "Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile", en *Serie Políticas Sociales CEPAL*, 2003, 76, pp. 1-41.
- Valenzuela, R. y Perafán, C., **Ciclo de trabajo del Programa Orígenes Segunda Fase**, Programa Orígenes, Santiago, 2006.
- Valles, M., **Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional**, Editorial Síntesis, Madrid, 2007.
- Varas, A., "La (re) construcción democrática del espacio público". En Augusto Varas, pp. 23-79. (Comp.), **La Propuesta Ciudadana: Una nueva relación Sociedad Civil-Estado**, Editorial Catalonia, Santiago, 2006.
- Weber, M., "On the Critique of the Subject of Development: Beyond Proprietary and Methodological Individualism", *Globalizations*, 2007, Vol.4, N° 4, pp. 406-474.