



HACIA UNA POLÍTICA PERTINENTE PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS



F:ODM 
FONDO PARA EL LOGRO DE LOS ODM



Ministerio
Secretaría
General de la
Presidencia

Gobierno de Chile



HACIA UNA POLÍTICA PERTINENTE PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Santiago, Chile. Julio de 2012

UNIDAD DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS
DEL MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO)

Programa Conjunto "Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención y gestión de conflictos interculturales en Chile, en el período 2009-2011".

Este documento presenta la sistematización de los resultados y principales aprendizajes del Programa Conjunto "Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención y gestión de conflictos interculturales en Chile, en el período 2009-2011", desarrollado por las Agencias de Naciones Unidas en colaboración con el Gobierno de Chile. En el marco de este Programa, la FAO colaboró con la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas (UCAI) del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en la búsqueda de alternativas para mejorar ciertas políticas públicas dirigidas a la población indígena. De la misma manera, buscó -en la medida de sus posibilidades- contribuir al fortalecimiento de las capacidades del Gobierno Regional de la Región de La Araucanía y la Municipalidad de Ercilla en la gestión y prevención de conflictos interculturales, a través de acciones orientadas a promover el desarrollo integral de comunidades mapuche.

Los resultados y aprendizajes presentados tienen como antecedente iniciativas de trabajo anteriores apoyadas por la FAO, junto a CONADI, como son los proyectos "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial" y "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras", ejecutados en la Región de La Araucanía, entre 2005 y 2009.

Sistematización de la información y elaboración de este documento:

Nelson González Loguercio, consultor de FAO.

Coordinación y supervisión técnica:

Juan Anjari y Benjamín Kiersch, de FAO.

Equipo técnico de FAO:

David Amaro, Marcelo Jorquera, Oscar Lagos, Carolina de la Lastra, Sandra Parra, Marisol Reumay, Andrea Sáez, Camila Salazar y Rodrigo Saldías.

Diseño y diagramación:

Simple! Comunicación / simplecomunicacion.cl

Diagramación e impresión del CD-ROM:

Pablo Maldonado y Eduardo Pinto.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la FAO.

ISBN 978-92-5-307285-9

Todos los derechos reservados. La FAO fomenta la reproducción y difusión del material contenido en este producto informativo. Su uso para fines no comerciales se autorizará de forma gratuita previa solicitud. La reproducción para la reventa u otros fines comerciales, incluidos fines educativos, podría estar sujeta a pago de tarifas. Las solicitudes de autorización para reproducir o difundir material de cuyos derechos de autor sea titular la FAO y toda consulta relativa a derechos y licencias deberán dirigirse por correo electrónico a: copyright@fao.org, o por escrito al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en materia de Publicaciones, Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma (Italia).

© FAO 2012

Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas
Ministerio Secretaría General de la Presidencia
La Bolsa 81, piso 7, Santiago, Chile
Teléfono: (56-2) 6990626
www.gob.cl

Representación de la FAO en Chile
Av. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura, Santiago, Chile
Teléfono: 56-2-9232100
www.rlc.fao.org

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	10
INTRODUCCIÓN.....	13
1. ESTADO DE SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA.....	19
1.1 Panorama a nivel nacional.....	19
1.2 Panorama de la situación en la macrozona Sur	22
1.2.1 Acceso a vivienda y servicios básicos.....	25
1.2.2 Acceso a recursos económicos para la producción.....	31
2. IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSALES QUE RESTRINGEN EL DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS	43
2.1 Insuficientes programas e instrumentos públicos adaptados al mundo indígena.....	44
2.2 Baja incorporación de los enfoques transversales en el diseño de los programas e instrumentos públicos.....	45
2.3 Trabas normativas y falta de pertinencia de los programas e instrumentos públicos	48
2.4 Insuficiente capacidad de gestión y operación institucional.....	51
2.4.1 Carencias en materia de recursos humanos.....	51
2.4.2 Carencias en materia de recursos financieros.....	53
2.4.3 Falta de coordinación institucional	54
2.5 Escasa vinculación entre las comunidades indígenas y las instituciones públicas	56
2.5.1 Dispersión de instrumentos y actores institucionales	57
2.5.2 Deficiencias en materia de información.....	58
2.5.3 Débil capital social comunitario.....	59
2.6 Tierras con bajo potencial productivo	60
3. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN A LOS NUDOS CRÍTICOS QUE ENTRABAN LA POLÍTICA PÚBLICA	61
3.1 Adecuación y flexibilización de programas e instrumentos públicos	61
3.2 Programa para mejorar la articulación y focalización institucional	62
3.3 Transversalización de la temática indígena.....	62
3.4 Enfoque intersectorial, oferta pública integrada y coordinación interinstitucional.....	65
3.5 Instancia coordinadora de alto nivel.....	67
3.6 Potenciamiento de recursos humanos y financieros	67
3.7 Mejora en el acceso a la información.....	68
3.8 Mejora del capital social comunitario.....	69
3.9 Mejora de la disponibilidad de tierras productivas.....	71



4. MODELO DE ATENCIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS.....	73
4.1 Metodología de trabajo con comunidades indígenas.....	74
4.1.1 Elaboración del Plan de Gestión Comunitario y Territorial (PGCT).....	74
4.1.2 Elaboración del Plan Integral de Inversión Comunitario (PIIC).....	80
4.2 Propuesta de atención a comunidades indígenas en base a la experiencia de FAO en el trabajo con comunidades con predios adquiridos	85
5. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS.....	95
ANEXOS	97

ANEXO Nº 1

Productos generados por el Programa Conjunto

“Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención
y gestión de conflictos interculturales en Chile, en el período 2009-2011”
(Incluidos en CD-ROM adjunto)

1.1 Productos correspondientes al ámbito de gestión estratégica.....	97
--	----

Revisión de programas e instrumentos públicos para el mundo indígena en Chile
Aprendizajes de las metodologías utilizadas por dos experiencias de atención
a comunidades indígenas: FAO - CONADI y Programa Orígenes
Informe del Taller Regional “Hacia una institucionalidad pertinente
para el desarrollo integral de las comunidades indígenas”
Informe del Taller Nacional “Hacia una política indígena pertinente”
Propuesta de Perfil de programa para atención integral de familias
de comunidades con predios adquiridos

1.2 Productos correspondientes al ámbito de gestión operativa.....	100
--	-----

Fortalecimiento de las capacidades regionales:
Gestión estratégica articulada para la atención a comunidades con predios adquiridos
Metodología para la elaboración de Planes de Gestión Comunitarios y Territoriales
Plan de Gestión Comunitario y Territorial Huañaco Millao
Plan de Gestión Comunitario y Territorial Ercilla Norte
Documento base Programación de Inversiones PGCT Huañaco Millao y Ercilla Norte
Guía metodológica para la elaboración de Planes Integrales de Inversión Comunitaria
Plan Integral de Inversión Comunitaria:
Diagnóstico de servicios básicos - Territorio Selva Oscura Poniente



Plan Integral de Inversión Comunitaria:
Diagnóstico de servicios básicos - Territorio Nagche, Victoria
Comunidad Huenchur Huenchuñir
Plan Integral de Inversión Comunitaria:
Diagnóstico de servicios básicos - Comunidades Dispersas
Comunidades Bernardo Ñanco e Ignacio Queipul

ANEXO N° 2

Proyectos recientes de cooperación de la FAO hacia los territorios indígenas en Chile 106

ANEXO N° 3

Publicaciones de la FAO en Chile sobre la temática indígena..... 108

ANEXO N° 4

Bibliografía..... 109



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1 Evolución de la pobreza en la población indígena y no indígena en Chile (1996-2009).....	20
Gráfico N° 2 Calidad global de la vivienda por región, población rural indígena y no indígena	27
Gráfico N° 3 Nivel de acceso al agua por región, según fuente de agua, población rural indígena y no indígena.....	28
Gráfico N° 4 Nivel de acceso a saneamiento sanitario según disposición por región. Población rural indígena y no indígena	29
Gráfico N° 5 Nivel de acceso a energía eléctrica según fuente por región. Población rural indígena y no indígena	30
Gráfico N° 6 Explotaciones indígena en macrozona Sur, según distribución regional.....	32
Gráfico N° 7 Comparación promedios de productividad entre agricultura mapuche y no mapuche, según cultivos.....	37
Gráfico N° 8 Productividad promedio en cultivos mapuche versus promedio nacional, según tipo de cultivos	38
Gráfico N° 9 Distribución de los programas e instrumentos según ámbito de intervención	44
Gráfico N° 10 Porcentaje de presencia de los enfoques transversales en los programas e instrumentos con foco exclusivamente indígena, sin exclusividad indígena y total estudiado	47
Gráfico N° 11 Fases en el proceso de elaboración de un PGCT.....	75
Gráfico N° 12 Líneas estratégicas del Plan de Gestión Comunitario y Territorial.....	77
Gráfico N° 13 Esquema del eje de habitabilidad predial del PGCT.....	78
Gráfico N° 14 Proceso de elaboración de un Plan Integral de Inversión Comunitario	80
Gráfico N° 15 Esquema de relación entre componentes.....	91

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla Nº 1 Distribución de la superficie y explotaciones, según tamaño desagregado para indígenas y no indígenas, en la macrozona Sur.....	32
Tabla Nº 2 Comparación de superficie disponible entre predio adquirido y predio de origen.....	33
Tabla Nº 3 Superficie con plantaciones forestales exóticas y bosque nativo, por región de la macrozona Sur.....	39
Tabla Nº 4 Población afectada, actual y proyectada, en la macrozona Sur.....	41
Tabla Nº 5 Resumen de la brecha identificada en servicios básicos, vivienda e instrumentos de fomento productivo.....	42
Tabla Nº 6 Tasa de cobertura actual y años requeridos para la cobertura de brecha existente a 2009.....	89



GLOSARIO

CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CNR	Comisión Nacional de Riego
DIPRES	Dirección de Presupuesto
DOH	Dirección de Obras Hidráulicas
EULA	Centro de Ciencias Ambientales, Universidad de Concepción
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
GORE	Gobierno Regional
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
MINDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MOP	Ministerio de Obras Públicas
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
PDTI	Programa de Desarrollo Territorial Indígena
PER	Programa de Electrificación Rural
PGCT	Plan de Gestión Comunitario y Territorial
PIIC	Plan Integral de Inversión Comunitario
PMB	Programa de Mejoramiento de Barrios
PRODESAL	Programa de Desarrollo Local
SEGPRES	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer
SIN	Sistema Nacional de Inversiones
SIRSD	Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados
UCAI	Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas
UFRO	Universidad de La Frontera



Hay muchos jóvenes que no tienen dónde hacer su casa, dónde tener su familia, dónde autodesarrollarse, poder tener bienestar, porque le falta mucho a la gente de nuestro lof, peñis que no tienen tierras, viven allegados a sus padres, a sus tíos o abuelos. Aquí hay mucha gente que está emigrando a Santiago, ¿por qué? Porque no tiene dónde desarrollarse. Esa es la demanda que tenemos todos los mapuche. Esa es la lucha de nuestro lof, por nuestros territorios para que nuestras familias avancen y lleguen más allá y se desarrollen.

Lonko Juan Carlos Curinao
Comunidad Huañaco Millao, Comuna de Ercilla
Región de La Araucanía



PRESENTACIÓN

La política indígena del Gobierno de Chile se basa en el diálogo con los pueblos originarios y tiene como uno de sus objetivos principales asegurar el acceso de cada uno de ellos a las oportunidades del desarrollo, teniendo en cuenta el pleno respeto a sus derechos, tradiciones, identidad y cultura. En este marco, la estrategia gubernamental se orienta -entre otros lineamientos de acción- a aplicar los mecanismos de entrega de tierras a las personas y familias indígenas, teniendo como eje el concepto de “tierras con desarrollo”. Esto implica que el proceso de restitución/ampliación de tierras debe ir acompañado de apoyo productivo y asistencia técnica, de manera tal que los predios adquiridos puedan transformarse efectivamente en un motor que impulse el desarrollo de las comunidades indígenas y permita un mejoramiento de sus condiciones de vida.

En el contexto de este propósito, el Gobierno de Chile colabora con las Agencias de Naciones Unidas presentes en el país, a través de la ejecución del Programa Conjunto “Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención y gestión de conflictos interculturales en Chile”. La FAO -como una de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas ejecutoras del referido Programa y en respuesta a su mandato de dedicar esfuerzos a respetar, incluir y promover las cuestiones relevantes a los pueblos indígenas en su trabajo- ha centrado su labor en dos componentes: incorporación del enfoque intercultural en las políticas públicas y fortalecimiento de las capacidades institucionales. Para ello ha colaborado a tres niveles: nacional, regional y local.

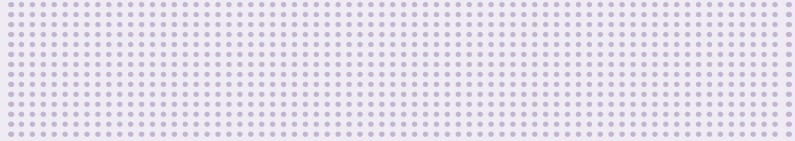
A nivel nacional, ha contribuido a la adecuación de la política indígena a través de estudios y talleres institucionales sobre el tema, iniciativas que han permitido detectar y analizar diversos nudos críticos que determinan una acción del Estado poco eficiente en respuesta a las necesidades e intereses de los pueblos indígenas y el estado real de situación en que se encuentran las comunidades indígenas, en especial, las comunidades con predios adquiridos. Junto con ello, las acciones implementadas han servido para identificar posibles soluciones que contribuyan a avanzar hacia una política indígena pertinente y un mejor desempeño de la institucionalidad encargada de atender las necesidades de los pueblos indígenas.

A nivel regional, la labor de la FAO ha buscado el fortalecimiento de la capacidad institucional del Gobierno Regional de La Araucanía con miras a una gestión estratégica articulada en apoyo a las comunidades con predios adquiridos, replicable en las regiones del Biobío, de Los Ríos y de Los Lagos. Un eje de este esfuerzo ha estado centrado en el desarrollo y la validación por las propias comunidades de una metodología de trabajo con comunidades indígenas en proceso de reasentamiento en predios adquiridos. Esta metodología constituye una herramienta que permite la planificación participativa de Planes de Gestión Comunitarios y Territoriales y avanzar hacia su implementación mediante Planes Integrales de Inversión Comunitarios, en el ámbito de servicios básicos y en los ámbitos productivos y socio culturales. Además, posibilita una intervención pública coordinada y focalizada y una articulación entre demanda indígena y oferta estatal. Junto con ello, la iniciativa podría constituirse en un modelo de intervención efectivo y eficiente de atención a comunidades beneficiarias de tierras; en una alternativa factible que permitiría superar la marcada brecha existente en materia de servicios básicos y fomento productivo en los predios adquiridos actuales y proyectados; y en una contribución al cumplimiento del compromiso gubernamental de entregar “tierras con desarrollo”.

Finalmente, a nivel local, en la comuna de Ercilla, la FAO ha colaborado, junto al municipio, el Gobierno Regional de La Araucanía y los servicios públicos, al desarrollo de una experiencia piloto para la elaboración de Planes de Gestión Comunitarios y Territoriales y una programación de inversiones institucionales en cinco comunidades mapuche en situación de vulnerabilidad y conflicto asociado a la tenencia de tierras y desarrollo productivo.

Los aprendizajes derivados de estos esfuerzos, tanto a nivel nacional, regional, como local, revelan que para una acción del Estado más eficiente, en respuesta a las necesidades e intereses de los pueblos indígenas, se requiere realizar un profundo y efectivo rediseño de la forma en que se implementa la política indígena. Resulta clave la presencia de un ente coordinador y articulador en asuntos indígenas con un rol político potente, acompañado del fortalecimiento del capital humano institucional y el aumento del recurso financiero de los programas existentes. Se hace





necesario, adicionalmente, asegurar la integralidad en la intervención, la eficacia en la capacidad de gestión institucional y disminuir los excesivos tiempos de respuesta a las demandas de las familias indígenas beneficiarias de tierras, entre otros aspectos. Rediseñar la forma en que se implementa la política indígena involucra adecuar los programas e instrumentos del Estado para dotarlos de pertinencia cultural; implica transversalizar la temática indígena en el Estado; supone avanzar hacia una gestión articulada de la institucionalidad; comporta potenciar los sistemas de información desde y hacia el mundo indígena, como medida de acercamiento y acceso, así como también como herramienta de planificación pública, entre otras posibles soluciones. Estas son algunas de las conclusiones y, a la vez, parte de los desafíos presentados para la discusión en este documento.

El Ministerio Secretaría General de la Presidencia, a través de la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas, y la Representación de la FAO en Chile se complacen en poner a disposición de los diferentes actores relacionados con el desarrollo indígena esta publicación que presenta la sistematización de una experiencia de trabajo en la que participaron comunidades indígenas, los Municipios de Ercilla y Victoria, el Gobierno Regional de La Araucanía, servicios públicos, la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas y la FAO, en el marco del Programa Conjunto; y confían en que sirva al propósito de adecuar la política indígena nacional y la gestión institucional en este tema, todo ello en la perspectiva final de contribuir al desarrollo integral de los pueblos indígenas, tal como ellos lo conciben y anhelan.

ALAN BOJANIC HELBINGEN

Representante FAO
en Chile

MATÍAS ABOGABIR MÉNDEZ

Asesor Especial para Asuntos Indígenas
Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas
Ministerio Secretaría General de la Presidencia

INTRODUCCIÓN

El Programa Conjunto "Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención y gestión de conflictos interculturales en Chile, en el período 2009-2011", es una iniciativa de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas y del Gobierno de Chile. El objetivo central de este Programa surge del análisis según el cual las causas fundamentales de los problemas que generan los conflictos interculturales se encuentran en "la marginalización histórica de los pueblos indígenas"¹ y en el "subsecuente proceso de empobrecimiento y discriminación" que los afecta, entre otros factores. Según este análisis, "el déficit en el marco de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas (...) favorece la expresión violenta de las reivindicaciones, estigmatiza y agudiza la discriminación". Junto con estos planteamientos, se reconoce que "las propuestas de solución planteadas desde el Gobierno han pasado por la implementación de políticas inclusivas (...), la asignación de recursos para la restitución de tierras y acceso a recursos naturales, y -especialmente a partir de la ratificación del Convenio 169- el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas". Como parte de este Programa, la FAO ha ejecutado los componentes de incorporación de pertinencia cultural en las políticas públicas y fortalecimiento de capacidades institucionales, en acuerdo con la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Gobierno Regional de La Araucanía y la Municipalidad de Ercilla.

A partir del retorno a la democracia, en 1990, el desarrollo de los pueblos indígenas ha sido una constante preocupación gubernamental, lo que ha implicado una gran inversión de recursos públicos y producido un notorio mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los miembros de los pueblos indígenas. De hecho, se ha logrado disminuir considerablemente la pobreza en la población indígena, de 35,10% en 1996, a 19,9% en 2009.

Chile es el país que más ha avanzado, en América Latina, en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los Pueblos Indí-

1 Documento de Proyecto Programa Conjunto: "Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención y gestión de conflictos interculturales en Chile 2009-2011".



genas². Sin embargo, este avance presenta brechas importantes cuando se analizan de forma diferenciada según población total y población indígena, entre lo urbano-rural y entre territorios indígenas. La brecha socioeconómica entre indígenas y no indígenas es de un 5,10%³. A esto se agrega, según el análisis del Programa, que “no se ha logrado resolver el tema de la conflictividad, especialmente en las zonas rurales de las regiones del Biobío y La Araucanía”.

Desde 1994, fecha en que comenzó a funcionar el Fondo de Tierras y Aguas de CONADI, hasta el 2009, se han entregado 140.483 hectáreas a 10.882 familias indígenas, con una inversión de M\$ 161.171.783⁴. Si bien esta situación representa un avance importante, diversos estudios señalan que la entrega de tierras no se ha traducido en una mejora efectiva de las condiciones de vidas de las familias beneficiadas, al no ir acompañado este proceso de inversiones que permitan el asentamiento y el uso productivo de los predios.

En este contexto, el Programa se propuso contribuir a fortalecer las capacidades institucionales para la prevención y gestión de conflictos interculturales a tres niveles: nacional, regional y local. A nivel nacional, en colaboración con la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas, ha buscado generar propuestas que mejoren el diseño y la aplicación de las políticas, programas e instrumentos del Estado dirigidos a fomentar el desarrollo de los pueblos indígenas y la gestión de las instituciones. El objetivo ha sido avanzar hacia una política indígena pertinente y una acción del Estado más articulada y eficaz. A nivel regional y local, en tanto, los esfuerzos se han orientado a fortalecer las capacidades institucionales del Gobierno Regional de La Araucanía y de la Municipalidad de Ercilla y a apoyar a comunidades mapuche beneficiarias del Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI en los procesos de reasentamiento en sus nuevos predios, a través de instrumentos de gestión e inversión pública. Este acompañamiento a las comunidades ha buscado promover procesos de diagnóstico y planificación participativos, encaminados a generar planes de gestión comunitario y territorial y planes integrales de inversión que vinculen las demandas de las comunidades con la oferta pública.

Los objetivos y las acciones del Programa se han enmarcado en la política gubernamental denominada “Por un reencuentro histórico con

2 Informe Final de Medición del estado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los Pueblos Indígenas en Chile (RIMISP: año 2011).

3 CASEN 2009.

4 www.conadi.cl. Según la misma fuente, la superficie de tierras indígenas a nivel nacional es de 1.161.074 hectáreas. Entre 1994 y 2010, dicha superficie aumentó en 667.457 hectáreas.



los pueblos indígenas”, cuyo enfoque principal es el diálogo con los pueblos originarios, con miras a promover el acceso de las personas y comunidades indígenas a oportunidades que les permitan un desarrollo basado en el pleno respeto a sus derechos, tradiciones, identidad y cultura. Uno de los ejes de esta política plantea que la entrega de tierras de parte del Estado vaya acompañada por asistencia técnica, apoyo productivo y habitabilidad. Con este mismo objetivo, dos proyectos han sido ejecutados por la FAO en el pasado, entre 2005 y 2009, en la Región de La Araucanía, en colaboración con la CONADI⁵. Estos proyectos constituyen una primera etapa del apoyo de FAO –a la que el actual Programa Conjunto da continuidad– orientada a generar un modelo de intervención participativo, integral, pertinente, articulado institucionalmente y con un enfoque de género y territorial dirigido a favorecer el reasentamiento de comunidades indígenas beneficiarias de tierras en sus nuevos predios.

Los desafíos que implica asegurar una atención estatal pertinente, integral y efectiva a los pueblos indígenas, con miras a superar las inequidades que los afectan y a remover los factores que entranan su desarrollo, son enormes. Enfrentar los déficits acumulados y las necesidades proyectadas supone un marco institucional y una capacidad de gestión del Estado fortalecidos, así como programas e instrumentos adecuados a las características y necesidades de desarrollo de las comunidades.

Esta publicación se propone contribuir precisamente al objetivo de mejorar las políticas públicas y el desempeño de las instituciones en respuesta a las necesidades y desafíos que implica superar las inequidades existentes y avanzar hacia un desarrollo integral de los pueblos indígenas. Dicho desarrollo, tal como surge de las experiencias y aprendizajes del trabajo realizado con el apoyo de FAO en comunidades indígenas, se concibe como un proceso basado en una serie de enfoques transversales clave, como pertinencia cultural, participación y enfoque territorial y de género⁶. En este sentido, las iniciativas de desarrollo no solo deben buscar un mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los pueblos indígenas, en especial de los que viven en situaciones de pobreza, sino que, además, deben asegurar que estas se realicen de manera participativa; no se contrapongan a las cosmovisiones, valores, prácticas culturales y aspiraciones de las comunidades indígenas, sino, por el contrario, refuercen el sentido de pertenencia de las personas a su

5 Proyectos FAO-CONADI “Apoyo al Plan de Desarrollo Predial” y “Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras”, ejecutados en 32 comunidades mapuche de las comunas de Lautaro, Victoria, Traiguén, Lumaco y Los Sauces, Región de La Araucanía.

6 En el capítulo 2, sección 2.2, se incluye una definición general de estos enfoques.



cultura. Cualquier intervención debe tomar en cuenta estos elementos. El capítulo uno presenta un panorama de la realidad actual de los pueblos indígenas, con información sobre la situación general y otra más focalizada en el pueblo mapuche (dado que las acciones de campo de la FAO en el Programa Conjunto se circunscriben a este ámbito) y, de manera más específica, en la situación de las comunidades beneficiarias de tierras de las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, comprendidas en la macrozona Sur. Hay realidades de estas últimas, sin embargo, que pueden representar aspectos comunes que caracterizan la situación de las comunidades indígenas en otras regiones. Interesa especialmente identificar y presentar las brechas que existen en materia de servicios básicos y acceso a recursos económicos para el desarrollo productivo, que evidencien y releven la necesidad de identificar soluciones de política nacional a los factores que determinan el rezago que afecta a los pueblos indígenas.

El capítulo dos identifica y aborda las causales que determinan una llegada insuficiente de la atención estatal a las comunidades indígenas, lo que incide en su falta de desarrollo. Se examinan las normativas e instrumentos institucionales, su pertinencia, focalización y aplicabilidad y los “nudos críticos” que afectan el acceso de las comunidades indígenas a los programas y beneficios que otorga el Estado para el fomento al desarrollo. También se analizan la capacidad de gestión y operación institucional, el nivel de acercamiento de los servicios públicos a las necesidades de los pueblos indígenas y la vinculación entre demanda indígena y oferta pública. Se trata de aspectos de la política y la gestión institucional hacia los pueblos indígenas que requieren de una revisión y cambios para posibilitar una acción del Estado más atingente, pertinente e integral.

El capítulo tres presenta posibles alternativas de solución a los nudos críticos detectados, como adecuar o flexibilizar los actuales programas e instrumentos a las características y necesidades de los pueblos indígenas o establecer un nuevo programa para articular y focalizar la oferta pública para una atención más eficaz e integral. De la misma manera, se señalan alternativas para mejorar la capacidad de gestión institucional que permitan una adecuada coordinación institucional, la transversalización de la temática indígena en la institucionalidad del Estado, una oferta pública integrada y un fortalecimiento de los recursos humanos y financieros. Se aborda también la necesidad de una vinculación eficiente entre las instituciones y las comunidades indígenas, lo que supone mejorar los sistemas de información y reforzar el capital comunitario. En el caso de las comunidades con tierras adquiridas, un aspecto clave de la solución a los problemas de la baja producción y





productividad de los predios es –junto con el fomento productivo– el mejoramiento del proceso de compra, para acceder a tierras con agua y mejores suelos.

Tanto la identificación de los factores que determinan la falta de desarrollo de las comunidades indígenas beneficiarias de tierras como las alternativas de solución contenidas en este documento se derivan de estudios⁷, análisis de resultados y talleres realizados en el marco del Programa Conjunto, del cual es parte este trabajo. Se menciona especialmente la contribución del Taller Nacional “Hacia una política indígena pertinente”⁸, actividad en la que participaron alrededor de cien

7 Estudio “Aprendizajes de las metodologías utilizadas por dos experiencias de atención a comunidades indígenas: FAO-CONADI y Programa Orígenes”. FAO, 2011; y Estudio “Revisión de programas e instrumentos públicos para el mundo indígena en Chile”. FAO, 2011.

8 Taller nacional “Hacia una política indígena pertinente”, Santiago, 5 y 6 de enero de 2012, organizado por el Programa Conjunto “Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención y gestión de conflictos interculturales en Chile, en el período 2009-2011”.



funcionarios vinculados a la temática indígena, de diversos ministerios y servicios públicos de los niveles central y regional (del norte, centro y sur del país). El aporte de quienes aplican la política indígena y deben enfrentar en el día a día los desafíos que esto implica es un insumo valioso de por sí que valida la identificación de problemas encontrados y las alternativas propuestas.

En la línea de las soluciones, el capítulo cuatro se refiere a las estrategias y metodologías de intervención pública requeridas para una atención integral dirigida a las comunidades indígenas. En este marco, se rescatan los aprendizajes derivados de la aplicación de los Planes de Gestión Comunitario y Territorial (PGCT) y de los Planes Integrales de Inversión Comunitario (PIIC). Estos planes son parte de la propuesta metodológica de trabajo con las comunidades desarrollada por los proyectos FAO en la Región de La Araucanía, tanto para el diagnóstico y priorización de necesidades y la planificación participativa de posibles soluciones, como para vincular las demandas con la oferta pública, a través de una cartera de proyectos de inversión. Interesa, sobre todo, recuperar elementos útiles que aporten luces acerca de cómo se debiera trabajar para brindar una atención integral a los pueblos indígenas. Igualmente, se analiza la opción de definir un instrumento público (plan o programa especial) que tenga como objetivo una intervención coordinada e integral de los servicios estatales en apoyo a la habilitación de los predios adquiridos, en el caso específico de las comunidades beneficiarias de tierras, pero cuyo diseño pueda servir a la vez como referente o modelo general de respuesta pública a las necesidades de desarrollo socioeconómico y cultural de los pueblos indígenas.

Finalmente, el capítulo cinco presenta un conjunto de conclusiones y desafíos que deben enfrentarse.

Esta publicación está dirigida a tomadores de decisión política, instancias directivas de los servicios públicos, funcionarios de las instituciones a nivel central y regional, municipalidades, dirigentes de organizaciones indígenas, centros de estudio y personas, en general, interesadas en el tema. Con ella se espera contribuir a los esfuerzos encaminados a mejorar la política indígena y la gestión de las instituciones del Estado con miras a favorecer el desarrollo integral de los pueblos originarios.



1.

ESTADO DE SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA

La situación de discriminación e inequidad que afecta a los pueblos indígenas se manifiesta en los ámbitos económico, social y cultural y es un factor que, sin duda, se encuentra en la base de los conflictos interculturales presentes en la sociedad chilena. A este respecto, el documento de proyecto del Programa Conjunto “Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención y gestión de conflictos interculturales en Chile, en el período 2009–2011”, señala que “la sociedad en su conjunto no acepta la multiculturalidad ni trabaja por la integración de los pueblos indígenas; por el contrario, intenta que las culturas indígenas se asimilen perdiendo sus características constitutivas. El trato es en general discriminatorio y no se respetan costumbres, autoridades, ni instituciones; la discriminación se da en diversos ámbitos: empleos, salarios, escuela, trabajo, etc. Incluso el lenguaje para referirse a los indígenas es muchas veces denigrante y poco respetuoso”.

Con el fin de establecer un punto de base para el análisis de la necesidad de promover un desarrollo integral de los pueblos indígenas, en este capítulo se presenta un panorama del estado de situación de la población indígena en Chile, dividido en dos secciones: una, referida a aspectos de la situación a nivel nacional y; otra, más focalizada en la Región de La Araucanía, ámbito de intervención de los proyectos FAO-CONADI y del Programa Conjunto antes mencionado. En esta misma sección se incluyen datos de la macrozona Sur (de la que forma parte la Región de La Araucanía, junto con las regiones del Biobío, Los Ríos y Los Lagos), basados en una evaluación socioproductiva de los predios entregados a comunidades indígenas, en virtud de la aplicación de la Ley N° 19.253 (conocida como Ley Indígena)⁹.

1.1 Panorama a nivel nacional

Según la Encuesta CASEN 2009, la población indígena en situación de pobreza en Chile llega a un 19,9%. Esta cifra (si bien aumentó en un 0,9% en relación al 2006) representa una disminución considerable

9 “Evaluación socioproductiva de tierras adquiridas por el Fondo de Tierras y Aguas de CONADI”. UFRO-CONADI, 2011, en adelante Estudio UFRO-CONADI, 2011.



comparada con el 35,1% de pobreza indígena detectada en el 1996. Sin embargo, como se aprecia en el gráfico siguiente, persiste una brecha socioeconómica entre indígenas y no indígenas, la cual es de un 5,1%.

Gráfico N° 1 Evolución de la pobreza en la población indígena y no indígena en Chile (1996-2009).



Fuente: CASEN 1996, 2000, 2003, 2006 Y 2009.

Chile es el país que más ha avanzado, en el contexto de la región latinoamericana, en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio establecidos por los países miembros de Naciones Unidas en la Declaración del Milenio, del año 2000. Uno de los ocho objetivos fijados –el primero– es justamente reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que sufren hambre y el número de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario. Tomando como base el año 1990, Chile ya logró la meta de reducir a la mitad la extrema pobreza¹⁰.

En el contexto antes señalado, el país ha experimentado un mejoramiento de la calidad de vida de las familias indígenas, al igual que avances significativos en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y en la creación de condiciones y ambientes institucionales favorables para que tales derechos puedan ser ejercidos. No obstante todos estos logros, persiste una brecha socioeconómica importante entre la población indígena y no indígena, la que llega a un 5,1%¹¹. Esta brecha se acentúa en las regiones con mayor presencia proporcional de población indígena, como La Araucanía, la que presenta la cifra más elevada de población pobre, con un 27,1%, siendo la media nacional de un 15,1%.

¹⁰ Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos del Milenio (2005 y 2008).

¹¹ Porcentaje de población pobre no indígena: 19,9%; porcentaje de población pobre indígena: 14,8%. CASEN 2009.



Entre las causas generales que determinan las disparidades mencionadas, se señala que "la falta de acceso a los recursos naturales (tierras, bosques y agua, en el sur, y especialmente el agua en el norte), la marginación territorial y discriminación, y el despotenciamiento económico -producto de la necesidad de emigrar- han producido una situación de pobreza crónica y permanente brecha respecto de la población no indígena¹². La Encuesta CASEN 2009, además de los índices de pobreza indígena citados, reveló la existencia de marcadas inequidades en otros aspectos. En materia de analfabetismo, por ejemplo, la población indígena presenta una tasa casi el doble más alta (6,1%) que la población no indígena (3,3%). A su vez, dentro de la población indígena, esta tasa es significativamente mayor en las zonas rurales, donde llega a 12,9%. De la misma manera, el nivel educacional alcanzado por la población indígena es menor que el de la población no indígena. Por mencionar solamente un aspecto, un 40,4% de la población indígena no tiene educación formal o solo ha completado la educación básica, porcentaje que se reduce a un 28,1% en la situación de los no indígenas.

En relación al ingreso promedio mensual del trabajo, en el caso de la población indígena este llega a los \$309.127, mientras que el de la población no indígena asciende a \$459.955, es decir, un 48,7% superior. La diferencia se acentúa cuando se compara el ingreso promedio mensual del trabajo correspondiente al estrato de población con educación superior completa. Un profesional indígena, en efecto, gana en promedio \$618.905, mientras que un profesional no indígena llega a \$1.019.246, es decir, un 64,5% más alto¹³.

En materia de acceso a los servicios básicos, como agua potable y alcantarillado¹⁴, las cifras revelan, igualmente, marcadas diferencias en desmedro de la población indígena. En efecto, a nivel nacional, el 91,6% de la población tiene acceso a agua potable. En cambio, para las personas que se reconocen como pertenecientes a un pueblo indígena, el acceso es solo de un 70,4% (21,2% menos). Respecto a la disponibilidad de alcantarillado, el 91% de los hogares se encuentra conectado a un sistema de este tipo. En cambio, solo el 75,9% de los hogares de familias indígenas tiene acceso a servicio de alcantarillado.

Para completar este somero panorama nacional de la situación de los pueblos originarios, la Encuesta CASEN 2009 reveló que la población

12 Documento Proyecto del Programa Conjunto: "Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención y gestión de conflictos interculturales en Chile 2009-2011".

13 Casen 2009, Pueblos Indígenas.

14 Datos extraídos del Documento Proyecto del Programa Conjunto, formulado el año 2009.



indígena ha ido perdiendo el conocimiento de su lengua. Efectivamente, el año 2009 solo el 12,0% de la población indígena hablaba y entendía su lengua originaria, el 10,6% solo la entendía y el 77,3% no la hablaba ni la entendía. En el 2006, esta última cifra era de un 71,7%, es decir, en apenas tres años, un 5,6% de la población indígena dejó de hablar y entender su lengua. Otro dato elocuente señala que solo el 10,6% de la población indígena de entre 0 y 17 años habla y/o entiende su lengua originaria. Un hecho sin duda preocupante: ilustra hasta qué punto se encuentra en peligro la supervivencia cultural de los pueblos indígenas, a la vez que pone en evidencia la necesidad de una política indígena para el desarrollo integral de los pueblos indígenas, que incluya, por cierto, la dimensión de la cultura y la identidad.

1.2 Panorama de la situación en la macrozona Sur

La acción de los proyectos FAO-CONADI y del Programa Conjunto se ha centrado en la Región de La Araucanía por varias razones: por su elevada concentración de población indígena, por ser esta la región con el índice de pobreza más alto del país y por el alto grado que ha alcanzado en ella el conflicto intercultural. El estado de situación que se expone se refiere, sin embargo, de manera más amplia, a la macrozona Sur, de la que forman parte La Araucanía, junto con las regiones del Biobío, Los Ríos y Los Lagos.

La macrozona Sur tiene una población que supera los cuatro millones de personas, de las cuales 933.744 (24%) habitan en zonas rurales. De esta población rural, 313.123 (31,83%) pertenecen a etnias indígenas (casi en su totalidad mapuche). Las cuatro regiones, como conjunto, registran un alto índice de pobreza: 20,6% (5,5% sobre la media nacional, que es de 15,1%).

El analfabetismo alcanza el 12,03%. La Región del Biobío exhibe el índice más alto con 18,56%, seguido por La Araucanía con 12,43%.

Al 2009, el Estado chileno había traspasado 140.483¹⁵ hectáreas de tierra a personas y comunidades indígenas en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. La compra de tierras en virtud solo del artículo 20 b alcanzó la suma de 27.407 millones de pesos (56,7 millones de dólares) en el 2011. Desde que se inició el proceso de traspaso de



tierras, en 1994, hasta el 2009, se han visto favorecidas 10.882 familias. Considerando una media de 3,6 integrantes por familia¹⁶, la población beneficiada llegaría actualmente a 39.175 personas.

No obstante el avance que significa la entrega de tierras para las comunidades indígenas, este proceso, según el diagnóstico FAO 2011¹⁷, no va acompañado por programas de desarrollo integral que permitan el reasentamiento de las familias en los predios adquiridos y la puesta en producción de los mismos. De esta manera, al no existir en ellos condiciones suficientes para la habitabilidad ni para desarrollar actividades productivas que posibiliten un mejoramiento económico, el resultado es un bajo nivel de desarrollo social de las comunidades.

Según el estudio UFRO-CONADI 2011, las familias de comunidades indígenas beneficiadas con predios adquiridos se hallan en una situación de precariedad, dado que las nuevas tierras no se encuentran suficientemente habilitadas para la producción y habitación, lo que profundiza su condición de pobreza. A este respecto,

16 Proporción calculada en base a la población rural que habita viviendas en condición de ocupación permanente en el área rural de la Región de La Araucanía.

17 Diagnóstico contenido en el documento "Programa de atención integral de comunidades indígenas con predios adquiridos", elaborado en el marco del Programa Conjunto "Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención y gestión de conflictos interculturales en Chile, en el período 2009-2011", en adelante Diagnóstico FAO, 2011.



el Plan Araucanía 7¹⁸ reconoce que “la mayor parte de las tierras entregadas carece de viviendas suficientes, electricidad, agua y apoyo a sistemas productivos” y que “sobre el 85% de los predios traspasados no tiene riego ni agua para consumo humano”.

El estudio UFRO-CONADI 2011 constató que el traslado de las familias a los nuevos predios tarda entre tres meses y nueve años (23,73 meses en promedio) y solo alcanza la cifra exigua del 40%. Es decir, el 60% de las familias favorecidas con nuevas tierras no se ha trasladado a ellas. Entre los motivos aducidos para el no traslado se mencionan varias carencias que lo dificultan o impiden: falta de servicios básicos (24%); falta de casas (15%); dificultades para subdividir el predio comunitario en lotes individuales (10%); no existencia de caminos (10%); carencia de recursos para el traslado (7%); y no disponibilidad de agua de riego (6%).

La situación afecta, en primer lugar, a las familias y comunidades que recibieron tierras, las que en gran medida ven frustrado el sueño que se habían hecho de una mejor calidad de vida. En la mayoría de los casos, especialmente en los primeros años que siguen al traslado a los nuevos predios, deben enfrentar condiciones de vida inferiores a las que tenían en la comunidad de origen, lo que determina un alto costo alternativo para ellas. Esta realidad también tiene implicancias para la municipalidades respectivas, ya que las necesidades y demandas de las comunidades que llegan al territorio recaen en primera instancia en ellas haciendo colapsar sus sistemas de ayuda social y sobrepasando la capacidad que tienen en lo referente a recursos humanos, materiales y/o financieros, en especial cuando las familias provienen de otras comunas, siendo todas ellas aspirantes a subsidios estatales por su condición de pobreza. También la situación genera problemas ambientales, pues las comunidades, enfrentadas a los imperativos de la sobrevivencia, en algunos casos sobreexplotan los recursos naturales, especialmente el bosque.

En los siguientes puntos se analizan los niveles de acceso a vivienda, agua potable, saneamiento sanitario, suministro eléctrico, redes de transporte y recursos económicos para la producción que caracterizan el estado de la población indígena que vive en la macrozona Sur y, en particular, la situación de las comunidades con tierras adquiridas. Igualmente, se examinan la producción y la productividad de las explotaciones mapuche, en comparación con las no indígenas. El propósito

18 El Plan Araucanía 7 es un plan de acción que busca superar la condición actual de la Región de La Araucanía, la más pobre del país. La iniciativa se propone que la región alcance el índice promedio de desarrollo del país en un plazo de 12 años (2010-2022). Para lograr esta meta, ha establecido cinco ejes de acción: desarrollo indígena, educación, salud, economía y desarrollo productivo e infraestructura y habitabilidad.



no es solo determinar las brechas existentes, sino también identificar las causas que las generan y las posibles alternativas de solución. En el caso de las familias con predios adquiridos, los datos corresponden al 40% de familias asentadas en las nuevas tierras, por tanto, los niveles de cobertura indicados se refieren a dicho universo, ya que el restante 60% no ha sido estudiado.

1.2.1 Acceso a vivienda y servicios básicos

Chile, en las últimas décadas, ha experimentado avances en el aumento de la cobertura en servicios básicos, vivienda, redes de transporte, salud y educación, lo que se ha traducido en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En el ámbito rural, sin embargo, este avance resulta desigual entre la población indígena y no indígena y más inequitativo aún cuando se compara con la situación de las familias beneficiadas con predios adquiridos, las cuales presentan niveles de acceso a vivienda y servicios básicos marcadamente inferiores.

La relocalización y asentamiento de las comunidades beneficiarias de tierras implica realizar un esfuerzo considerable y enfrentar muchas dificultades para la habitación del nuevo predio. Las familias deben dejar sus hogares de origen y trasladarse a un nuevo espacio, muchas veces alejado, donde deben organizar nuevamente sus vidas. En estas condiciones, el acceso a vivienda y servicios básicos es determinante para permitir el reasentamiento. Este proceso, sin embargo, dista de contar con un acompañamiento institucional que lo facilite. Sobre este punto,





los diagnósticos¹⁹ coinciden en que las familias en proceso de reasentamiento presentan un conjunto de necesidades básicas insatisfechas que afectan su calidad de vida y restringen sus posibilidades de desarrollo.

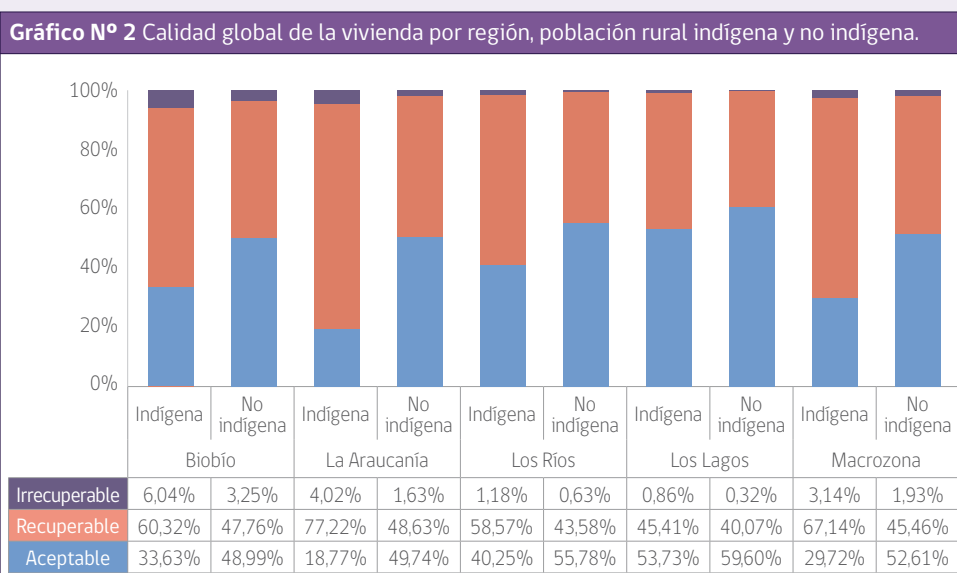
El acceso a vivienda se ve limitado por varias razones, según los diagnósticos²⁰. En primer lugar, un porcentaje de las familias, al haber recibido el subsidio habitacional rural en el predio de origen, se encuentra impedido de postular nuevamente para establecer una vivienda en el nuevo predio. Las familias que deben procurarse la vivienda mediante autoconstrucción, dada la poca capacidad económica que tienen, recurren a soluciones temporales de emergencia, como las mediaguas, las que se perpetúan por años. En otros casos, hay dificultades para terminar o ampliar la vivienda autoconstruida. Todo esto determina que el proceso de traslado y reasentamiento sea dificultoso y que en muchos casos no se verifique efectivamente, con las consecuencias que esto conlleva para las familias, cuyas condiciones de vida resultan muy precarias. Una tercera restricción se refiere a la no subdivisión predial en lotes o sitio familiares por parte de las comunidades, lo que dificulta la asignación del “goce” requerido para postular al subsidio habitacional, aspecto que será abordado más adelante como un nudo crítico de los instrumentos públicos. También se señala que los tiempos de gestión para la implementación de los programas, instrumentos existentes para vivienda y servicios básicos, son excesivamente largos.

19 Diagnóstico FAO, 2011 y Estudio UFRO-CONADI, 2011.

20 Diagnóstico FAO, 2011; Diagnóstico del PGCT de Ercilla Norte, 2012; y Diagnóstico del PGCT del territorio Huañaco Millao, 2012.

Según datos de 37 comunidades de la Región de La Araucanía involucradas en los proyectos FAO, que reúnen a 1.056 familias, un 42,61% de ellas requiere de una vivienda nueva y un 26,70% demanda ampliación o mejoramiento de la que tiene, esto como parte de los planes de inversión definidos participativamente con las comunidades. Un 26,23% de las mismas familias no dispone de asignación de "goce" para postular al subsidio habitacional.

En cuanto a la calidad global de la vivienda, los datos disponibles (presentados en el gráfico N° 2, siguiente, desagregados en indígenas y no indígenas) corresponden a la realidad existente en la macrozona Sur, incluida la situación de las familias con predios adquiridos. Como se puede apreciar, alrededor del 30% de las viviendas indígenas se consideran aceptables; el 67,14%, recuperables; y el 3,14%, irrecuperables. Es decir, alrededor del 70% de las viviendas rurales indígenas tiene una calidad no aceptable, lo que explica la prioridad que las familias indígenas asignan a este componente de la habitabilidad.

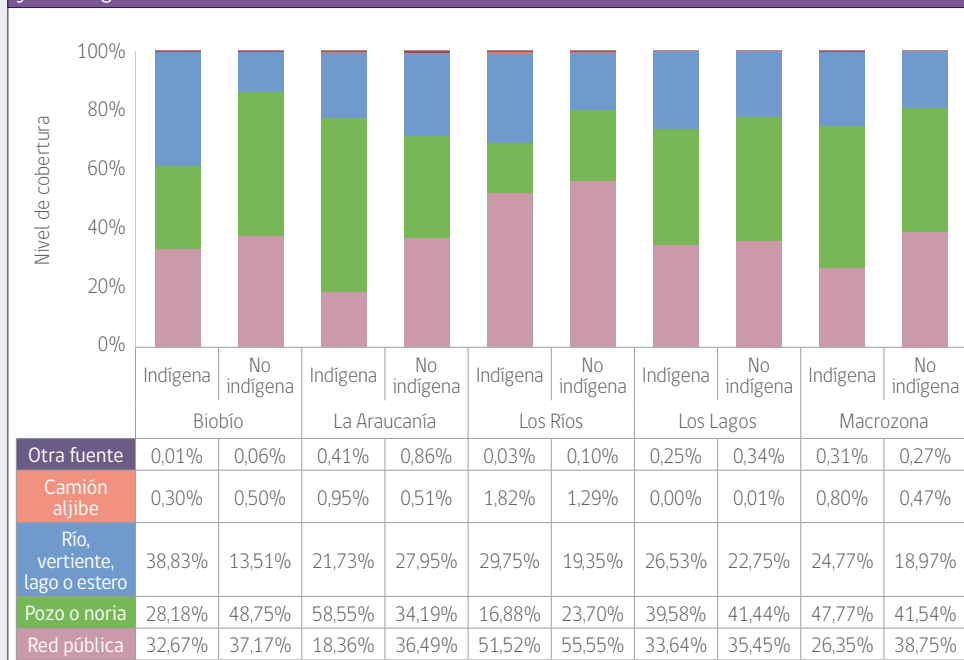


Fuente: Diagnóstico FAO, 2011, en base a UFRO-CONADI, 2011.

En relación al acceso a agua potable, en la macrozona Sur solamente el 26,35% de la población indígena tiene acceso a este servicio, mientras que en el caso de la población no indígena el acceso llega al 38,75% (Gráfico N° 3). La mayoría de las familias indígenas se abastece de pozo o noria (47,77%). El 24,77% obtiene el agua de río, vertiente, lago o estero. La dificultad para acceder al agua potable es muy marcada en la Región de La Araucanía, donde solamente el 18,36% de la población indígena tiene acceso a este servicio.



Gráfico N° 3 Nivel de acceso al agua por región, según fuente de agua, población rural indígena y no indígena.



Fuente: Diagnóstico FAO, 2011, en base a CASEN 2009.

En el caso de los predios adquiridos en la macrozona Sur, la situación es más crítica. Al llegar a los nuevos predios, los niveles de acceso al agua potable son mínimos (10%), y, al año 2011, siguen siendo muy bajos (11,87%)²¹. En el caso de la Región de La Araucanía, los índices son particularmente bajos: 3% de acceso al agua potable al llegar al predio y 11% al año 2011. Esta situación afecta de manera más directa a las mujeres, quienes normalmente se encargan de obtener el agua de pozos y vertientes y trasladarla a la casa. El agua, además, no siempre es decantada y hervida, lo que potencia la vulnerabilidad de las familias a agentes patógenos²².

En cuanto al acceso a sistemas de saneamiento sanitario (recolección, tratamiento y disposición de residuos líquidos domiciliarios), las cuatro regiones de la macrozona Sur presentan datos que revelan una marcada diferencia entre indígenas y no indígenas (Gráfico N° 4). En

21 Diagnóstico FAO, 2011, en base a UFRO-CONADI, 2011.

22 La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que el 80% de todas las enfermedades en el mundo en desarrollo tienen su origen en la falta de agua limpia y saneamiento adecuado. Sobre todo en los niños, esta causa está entre las principales de enfermedad y muerte.



efecto, solamente el 35,95% de la población indígena tiene acceso a sistemas de saneamiento sanitario, mientras que en la población no indígena este llega al 64,56%. La región que registra el nivel más bajo de cobertura es La Araucanía, con un 24,54% de acceso en población indígena. De esta manera, se repite el patrón observado: una marcada inequidad, lo que agrava la situación de vulnerabilidad de las familias indígenas.

Gráfico N° 4 Nivel de acceso a saneamiento sanitario según disposición por región. Población rural indígena y no indígena.



Fuente: Diagnóstico FAO, 2011, en base a CASEN 2009.

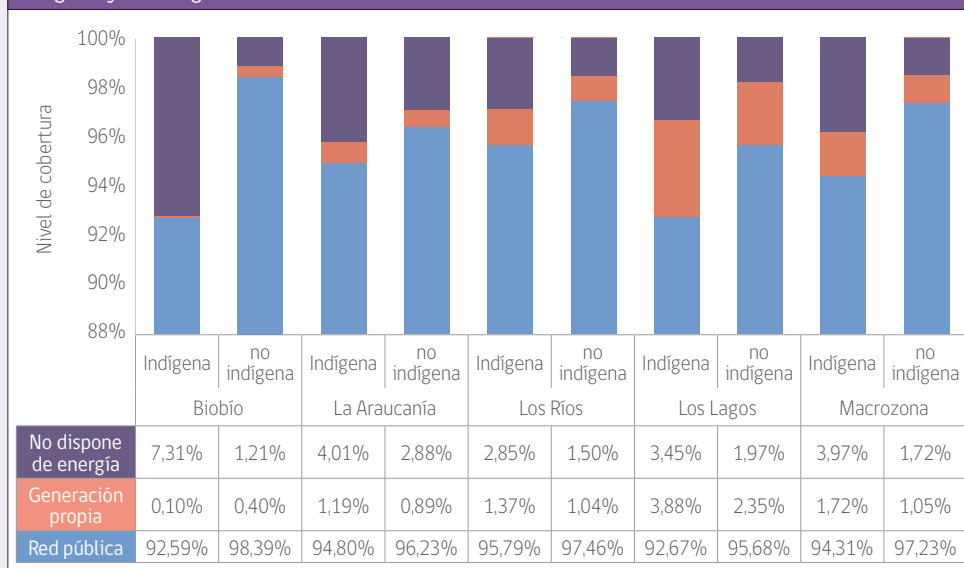
En el caso de los predios adquiridos, se constata, sin embargo, un importante aumento en el acceso a saneamiento sanitario entre el momento de llegada al predio (10,47%) y el 2011 (23,40%), aunque el nivel sigue siendo bajo.

En materia de suministro eléctrico en el área rural, las cuatro regiones poseen los mejores niveles de acceso entre los servicios básicos: 94,31% para los indígenas rurales; 97,23% para los no indígenas. Este resultado se debe a la flexibilidad del instrumento del Programa de Electrificación Rural (PER)²³.

23 El PER es un programa de nivel nacional que estableció como nivel de servicio una meta del 90% de cobertura de las viviendas rurales.



Gráfico N° 5 Nivel de acceso a energía eléctrica según fuente por región. Población rural indígena y no indígena.



Fuente: Diagnóstico FAO, 2011, en base a CASEN 2009.

Una situación menos favorable se detecta, sin embargo, en los predios adquiridos al 2011, donde existe un marcado rezago en materia de acceso al suministro eléctrico. En efecto, los datos globales de la macrozona Sur caen a más de un tercio (61,50%). Particularmente notorio es el caso de la Región de Los Ríos, la que disminuye a un 47,83%, seguida de las regiones de Los Lagos y Biobío, las cuales apenas superan el 50% de acceso a la red pública de electricidad²⁴. Esta situación impacta en la calidad de vida de las familias que se encuentran asentadas en los nuevos predios.

En lo referente al acceso a redes de transporte, este es un factor clave para tener llegada a insumos, mercados, salud, educación y trabajo. Las comunidades le asignan un alto valor, principalmente a los caminos comunitarios²⁵.

La red de transporte requerida por las comunidades indígenas se compone de caminos comunitarios (internos del predio), red vial secundaria y red vial primaria. La distancia que debe ser recorrida dentro de esta red, la calidad de servicio que presta la infraestructura y el modo de transporte determinan el nivel de acceso hacia y desde los centros urbanos de referencia.

²⁴ Diagnóstico FAO, 2011, en base a CASEN 2009.

²⁵ Según los Planes Integrales de Inversión comunitarios (PIIC), elaborados por las comunidades con apoyo de FAO, en el marco del Programa Conjunto.

En materia de caminos comunitarios existe una demanda considerable. En La Araucanía, por ejemplo, la Dirección de Vialidad ha establecido que la demanda actual por intervención en caminos de comunidades indígenas es de 9.000 km²⁶. A esta demanda catastrada, hay que agregar la demanda de los predios adquiridos no habilitados y la de los predios que se proyecta comprar. Hay que considerar también que el concepto de conectividad incluye los modos de transporte, además de los caminos comunitarios y el resto de la red vial. Según el diagnóstico del Plan Araucanía 7, en la región solamente existe un 12,5% de caminos enrolados pavimentados (23% en la Región del Biobío y 19% en la de Los Lagos), “insuficientes para generar dinamismo productivo”. Por otra parte, se registran 13.000 km de caminos no enrolados de tierra, los que “dificultan la calidad de vida de población rural”.

Según una minuta de avance de la política indígena preparada por la UCAI²⁷, en La Araucanía se construyeron 1.268,5 km de caminos rurales indígenas en el 2011, 6,7 veces más que el promedio de años anteriores; y a nivel nacional, el MOP considera para el año 2012 un aumento del 45% del programa de caminos vecinales indígenas, con lo que se espera revertir en parte el déficit en materia de conectividad y reducir los tiempos de espera para la implementación de soluciones. A este respecto, más adelante, en la Tabla N° 5, se incluye un detalle de las brechas existentes, actuales y proyectadas, tanto en el acceso a vivienda como a servicios básicos.

1.2.2 Acceso a recursos económicos para la producción

El análisis del acceso de las comunidades indígenas a recursos económicos para la producción considera cuatro aspectos: disponibilidad de tierra, disponibilidad de medios para la producción, acceso a agua y riego y acceso a instrumentos de fomento. Determinar el nivel de acceso de los productores indígenas a estos recursos económicos permitirá identificar los problemas que limitan el desarrollo productivo de las comunidades indígenas, especialmente de aquellas beneficiarias de tierras, y buscar las posibles alternativas de solución.

En la macrozona Sur, según se indica en la siguiente Tabla N° 1, existen 161.349 explotaciones, de las cuales 48.269 son indígenas, es decir, el 30%. Estas, sin embargo, manejan solamente el 7% de la superficie

26 Presentación Dirección Nacional de CONADI, 2011.

27 Avances de la política indígena “Por un reencuentro histórico con los pueblos indígenas”, UCAI, enero 2012.



agropecuaria (486.171 hectáreas, de un total de 7.230.584). En el rango de superficie entre 0,1 y 19,9 hectáreas, se ubica la gran mayoría (84%) de las explotaciones indígenas, con un tamaño promedio de 5,5 hectáreas por explotación. Estas cifras dejan de manifiesto que la agricultura indígena de la macrozona Sur es minifundista.

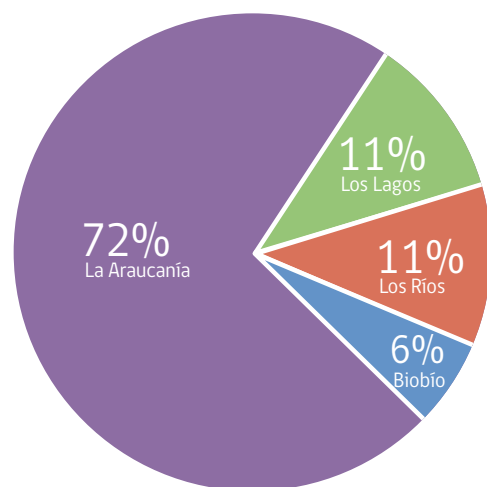
Tabla Nº 1 Distribución de la superficie y explotaciones, según tamaño desagregado para indígenas y no indígenas, en la macrozona Sur.

Variable de análisis	Segmentación según rango de tamaño macrozona			
	0,1 a 19,9	20 a 99,9	100 y más	Total
Total explotaciones Nº, según segmento	117.225	34.618	9.506	161.349
Nº total explotaciones indígenas	40.487	6.926	856	48.269
Explotaciones indígenas sobre total, según segmento (%)	34,5%	20,0%	9,0%	29,9%
Superficie total (ha), según segmento	743.048	1.443.563	5.043.973	7.230.584
Superficie indígena en hectáreas	222.842	204.353	58.976	486.171
Superficie indígena sobre total, según segmento (%)	30,0%	14,2%	1,2%	6,7%
Explotaciones indígenas sobre total indígena, según segmento (%)	83,9%	14,3%	1,8%	100,0%
Explotaciones indígenas sobre total, según segmento (%)	25,1%	4,3%	0,5%	29,9%
Superficie indígena disponible por explotación, según segmento (ha)	5,50	2951	68,90	10,07

Fuente: Diagnóstico FAO, 2011, en base a UFRO-CONADI, 2011.

El análisis de los datos de la tenencia de tierra por región de la macrozona Sur revela un marcado predominio de la Región de La Araucanía en cuanto a la cantidad de explotaciones indígenas, como se aprecia en el Gráfico Nº 6.

Gráfico Nº 6 Explotaciones indígena en macrozona Sur, según distribución regional.



El principal impacto logrado por el Fondo de Tierras y Aguas de CONADI es el aumento efectivo de la disponibilidad de tierras para las familias indígenas beneficiadas por la Ley 19.253. Según la siguiente Tabla N°2, estas han pasado de manejar superficies promedio de 1,62 hectáreas a 11,56 hectáreas, aumentando entre 4,6 y 9,6 veces el tamaño de la superficie de sus predios, dependiendo de la zona agroecológica (terrenos menos productivos, más superficie).

Tabla N° 2 Comparación de superficie disponible entre predio adquirido y predio de origen.

	PREDIO ORIGEN		PREDIO ADQUIRIDO	
	Media (ha)	Desviación estándar (ha)	Media (ha)	Desviación estándar (ha)
Art. 20-A individual	2,12	3,36	9,76	4,5
Art. 20-A colectivo	1,13	2,02	10,89	11,92
Art 20-B	1,61	2,93	14,05	22,57
Promedio	1,62		11,56	

Fuente: Diagnóstico FAO, 2011, en base a UFRO-CONADI, 2011.

Considerando que un Estudio del EULA²⁸ cuyos resultados son utilizados como base por CONADI para establece un mínimo de 12,7 hectáreas clase 3 por unidad familiar para asegurar la subsistencia, se puede suponer que la superficie de la que disponen actualmente las familias de los predios asignados debiera permitirles un mejoramiento socioeconómico. La condición es que reciban el fomento productivo que se requiere, dado que no cuentan con recursos propios para iniciar los procesos productivos.

En cuanto a la disponibilidad de medios para la producción, los predios entregados a comunidades indígenas en la macrozona Sur presentan bajos niveles de habilitación predial²⁹, al contar con muy poca infraestructura productiva, entre ella algunos tipos de caminos interiores, cercos para el manejo de empastadas, cultivos y animales, construcciones menores como invernaderos e instalaciones para almacenaje de forraje y semillas, manejo y resguardo de ganado bovino y ovino, cerdos y aves de corral. Las carencias en esta materia tienen implicancias en la salud y sobrevivencia de los animales, en la producción y en los costos de mantención. Testimonios recogidos dan cuenta de que en varios casos los antiguos dueños habrían retirado parte importante de la implementación, antes de la entrega de los predios. En otros, algunas infraestructuras no habrían sido consideradas funcionales al nuevo estilo de uso de los predios y, por lo tanto, abandonadas, destinadas a actividades alternativas o

28 Centro de Estudios Ambientales de la Universidad de Concepción.

29 UFRO-CONADI, 2011.



desmanteladas. El déficit de galpones o cobertizos en las explotaciones indígenas con ganado se calcula en un 44,12%³⁰.

A modo de ejemplo, se menciona la situación de cinco comunidades encuestadas en la Comuna de Ercilla³¹. En ellas, el déficit en infraestructura llega a un 88,23% en cobertizos, 56,10% en galpones y 70% en cercos de apotreramiento.

Esta situación condiciona fuertemente la posibilidad de hacer un uso efectivo de las nuevas tierras y evidencia la necesidad de apoyo estatal.

En relación al acceso a agua y riego, la mayoría de las comunidades indígenas beneficiarias de tierras no cuenta con derechos de aprovechamiento de aguas y tiene dificultades para disponer de este recurso en el predio³². En este sentido, se considera que la evaluación del predio en la fase de precompra, por parte de CONADI, es insuficiente, al no tomar debidamente en cuenta el acceso al agua como factor clave al momento de determinar su viabilidad técnica. En este sentido, debiera aplicarse un criterio de valoración adicional para aquellos predios que cuenten con derechos de aguas superficiales³³.

El Código de Aguas concibe el dominio del agua separado del dominio de la tierra, permite la libre compra y venta de este recurso, sin establecer alguna protección al respecto para las comunidades indígenas. De esta manera, a pesar de existir subsidio a la compra de derechos de agua³⁴, estos son en la actualidad un bien sumamente escaso.

A ello se suma la grave disminución del recurso atribuida al gran desarrollo que ha alcanzado en la macrozona Sur la industria forestal basada en el monocultivo de pino y eucalipto. El desecamiento de las fuentes de agua en verano, como resultado de las alteraciones que producen las plantaciones forestales en el balance hídrico, obliga a los municipios a abastecer de agua para el consumo humano a las familias rurales mediante camiones aljibe. La situación es alarmante y afecta gravemente la calidad de vida de las familias rurales.

30 Diagnóstico FAO, 2011, en base a información del Programa Orígenes y ODEPA.

31 Planes de Gestión Comunitario y Territorial de Ercilla Norte y de Huañaco Millao. FAO, 2012.

32 Propuesta de Perfil de Programa para la Atención Integral de Familias de Comunidades Indígenas con Predios Adquiridos - Diagnóstico.

33 Informe del Taller "Hacia una institucionalidad pertinente para el desarrollo integral de las comunidades indígenas". Temuco, 14 diciembre 2011.

34 "Adquisición de Derechos de Agua por Indígenas" y "Subsidio para Obras de Riego y/o Drenaje para Indígenas". El primero busca que las familias indígenas constituyan o regularicen sus recursos hídricos y, en caso de que no los posean, contempla la compra de derechos de agua. El segundo financia obras de riego y/o drenaje.



En materia de riego, al analizar dos instrumentos de apoyo en este tema, como son la Ley de Riego 18.450 y el Bono Legal de Aguas de INDAP, en el primero de ellos se observa una escasa participación, a pesar de existir un concurso especial para indígenas; en cuanto al segundo, los recursos disponibles para la compra de derechos de agua son sumamente bajos, por lo que no alcanzan a cubrir la demanda anual, generándose una demanda agregada año en año.

De esta manera, las tierras indígenas poseen una tasa de acceso al riego casi marginal en relación a las no indígenas. En efecto, las tierras indígenas tienen una superficie bajo riego de apenas 4.416 hectáreas, en tanto las no indígenas llegan a 228.760 hectáreas³⁵. En los predios adquiridos, el porcentaje de superficie regada es también muy bajo, de apenas un 3,64%³⁶.

Finalmente, en cuanto al acceso de los productores indígenas a los instrumentos de fomento de apoyo al desarrollo productivo, un análisis de la agricultura mapuche actual³⁷ determinó que este, en general, es muy limitado. En efecto, solo un 17% de los productores mapuches accede al crédito, siendo el crédito entregado por INDAP el de mayor importancia. Un 18% accede a instrumentos de fomento, siendo el Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD) y el incentivo de fomento forestal (DL 701) los instrumentos más utilizados³⁸. De acuerdo al mismo análisis, el resto de los instrumentos de apoyo es muy poco utilizado por los productores mapuche.

A todo lo anterior se suman otros factores que restringen las perspectivas de desarrollo productivo de las comunidades indígenas, como el estado en el que se encuentran los recursos naturales (sobreexplotados debido a la producción intensiva de monocultivos cerealeros o forestales exóticos practicada por los anteriores propietarios) y las limitaciones a la producción determinadas por las características permanentes de los predios. Entre estas se encuentran las condiciones topográficas, de suelo y edafoclimáticas (correspondientes al área agroecológica), las que determinan en buena medida los máximos alcanzables de las tierras en términos de intensidad productiva. Según el estudio UFRO-CONADI, los predios adquiridos presentan una muy baja cantidad de suelos con aptitud de uso agrícola, lo cual indica que el criterio de selección de estos no fue el productivo. Dado que, según la política de tierras, es la

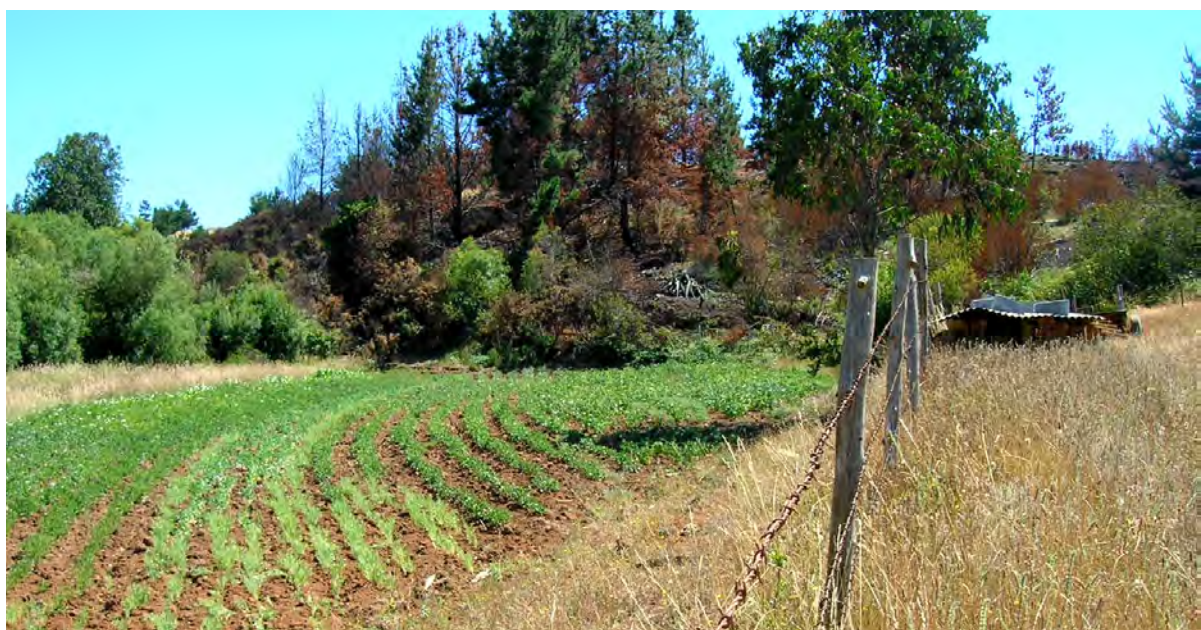
35 Diagnóstico FAO, 2011, en base a INE-ODEPA, 2007 y Programa Orígenes-ODEPA, 2011.

36 Diagnóstico FAO, 2011, en base a UFRO-CONADI, 2011.

37 "Agricultura indígena chilena". Programa Orígenes-ODEPA. 2011.

38 Diagnóstico FAO, 2011, en base a Programa Orígenes-ODEPA, 2011.





comunidad quien elige y propone el predio para la compra, se debiera asegurar orientación para que la variable productiva sea mayormente considerada en el proceso de selección.

La economía campesina mapuche es fundamentalmente de subsistencia, basada en la producción pecuaria y agrícola. En cuanto a las características principales de los sistemas productivos, estos presentan un manejo de pequeñas superficies, bajos niveles tecnológicos y prácticas tradicionales de preparación de suelos. Se observa, sin embargo, una tendencia a una mixtura tecnológica: una combinación de prácticas tradicionales y técnicas traspasadas por los programas de apoyo técnico (semillas mejoradas, mecanización para la preparación del suelo, siembra y cosecha).

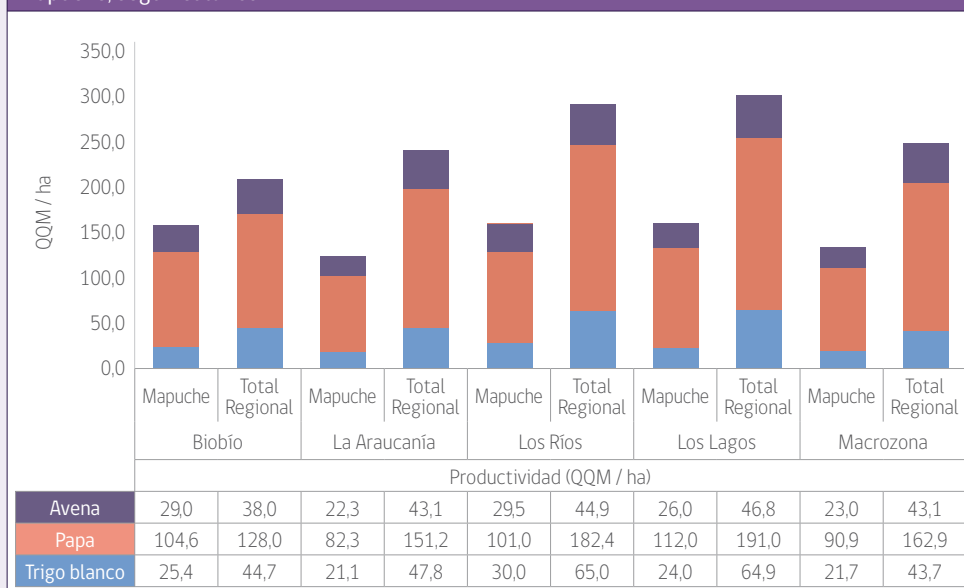
ODEPA³⁹ advierte que los agricultores indígenas mantienen una vinculación ancestral con sus tierras que no es meramente comercial y que los patrones productivos de subsistencia que la caracterizan deben ser tomados en consideración especialmente al momento de realizar análisis comparativos con la agricultura comercial moderna, ya sea en cuanto a técnicas utilizadas como a rendimientos obtenidos.

Dicho esto, el estudio UFRO-CONADI 2011 detectó que en los predios adquiridos ha habido un incremento en la producción y la producti-

vidad, en relación a la situación anterior en la comunidad de origen. Efectivamente, se observa un aumento importante en la superficie destinada a huertos, chacras, quintas frutales y cultivos tradicionales (principalmente, cereales y tubérculos), resultado que ha redundado en un mejoramiento de la seguridad alimentaria familiar y ha permitido también disponer incluso de algunos excedentes para la venta. Esta situación se atribuye no solo al incremento de la superficie cultivada, sino también al apoyo técnico brindado por organismos de asistencia técnica (principalmente INDAP y Programa Orígenes) y a los subsidios a la producción (principalmente fertilizantes).

Según el mismo estudio, la productividad de los predios, sin embargo, resulta baja, en rangos menores al 30% respecto de los máximos alcanzables en cada área agroecológica, lejos de los promedios nacionales en la gran mayoría de los cultivos. El gráfico N° 7 pone de manifiesto los bajos rendimientos obtenidos por las explotaciones mapuche en los cultivos de avena, papa y trigo blanco.

Gráfico N° 7 Comparación promedios de productividad entre agricultura mapuche y no mapuche, según cultivos.



Fuente: Diagnóstico FAO, 2011, en base a CONADI-ODEPA, 2011.

El gráfico N° 8 (en página siguiente) presenta una comparación de la productividad de 16 cultivos de la agricultura mapuche con los promedios nacionales. Solo los rendimientos del chícharo superan la media nacional.



Gráfico No 8 Productividad promedio en cultivos mapuche versus promedio nacional, según tipo de cultivos.



Fuente: Diagnóstico FAO, 2011, en base a CONADI-ODEPA, 2011.



En cuanto a la producción ganadera, los sistemas productivos mapuche se basan en la utilización de praderas naturales (las praderas establecidas representan apenas el 0,8% del total) y en la crianza de bovinos, ovinos y equinos. Los principales objetivos son el autoconsumo y la obtención de crías para la venta, de modo que otros productores terminen el ciclo productivo. Los rendimientos son limitados, debido a diversos factores, como la baja disponibilidad de superficie de praderas por cabeza de ganado; la calidad genética de las razas utilizadas (“criollas” o “acriolladas”, con mayor resistencia para desarrollarse en condiciones adversas, pero con bajos indicadores productivos); el escaso capital disponible para la compra de insumos nutricionales; el manejo sanitario insuficiente; y las limitaciones de infraestructura para el resguardo animal y almacenamiento de forraje. Aun así, la percepción de los comuneros beneficiarios de tierras es que hay un mejoramiento de la productividad ganadera en relación a la situación anterior en el predio de origen y también en relación al momento de llegar al nuevo predio⁴⁰.

En relación a la producción forestal, la participación de las explotaciones mapuche es marginal en la macrozona Sur (ver Tabla Nº 3), a diferencia de la participación referida a la superficie de bosque nativo, donde es mayor en términos porcentuales (desde el 2,32% en Los Lagos, hasta el 7,56% de la superficie regional en La Araucanía).

Tabla Nº 3 Superficie con plantaciones forestales exóticas y bosque nativo, por región de la macrozona Sur.

VARIABLE	BIOBÍO		LA ARAUCANÍA		LOS RÍOS		LOS LAGOS	
	Plantaciones forestales (ha)	Bosque nativo (ha)	Plantaciones forestales (ha)	Bosque nativo (ha)	Plantaciones forestales (ha)	Bosque nativo (ha)	Plantaciones forestales (ha)	Bosque nativo (ha)
No indígena	856.052	732.305	397.806	866.421	179.696	830.036	57.411	2.648.493
Indígena	5.197	36.248	36.379	70.891	2.380	19.735	3.120	87.840
Participación Indígena	0,60%	4,72%	8,38%	7,56%	1,31%	2,32%	5,15%	3,21%

Fuente: Diagnóstico FAO, 2011, en base a ODEPA 2011; Catastro de RRNN vegetaciones de Chile, Monitoreo de cambio y actualizaciones, periodo 1997-2011, CONAF, 2011; Superficie de Plantaciones Forestales, Regiones de Coquimbo a Aysén; e Inventario Plantaciones PYMP Regiones de Biobío y La Araucanía, Instituto Forestal, diciembre 2009.

En general, la forestación con especies exóticas no es considerada una opción por las comunidades indígenas, debido a que perciben que las plantaciones y las empresas que las establecen son responsables del deterioro del patrimonio forestal nativo, la disminución de los cursos de agua y el mal estado de los caminos, aunque en varios casos sean también una fuente de trabajo y sustento para las familias. Por otra parte, el lapso entre la plantación y el aprovechamiento del producto es muy

40 UFRO-CONADI, 2011.





largo para las familias que tienen poca superficie y que no pueden darle ningún otro uso durante el periodo de crecimiento⁴¹. Solamente en las regiones de La Araucanía y Los Lagos se advierte alguna participación indígena en este rubro.

Se calcula que una familia utiliza en promedio 15 m³ al año de leña para cocinar y calefacción⁴², la que recoge de explotaciones forestales vecinas, en el caso de las comunidades encuestadas en la Comuna de Ercilla. Como alternativa sustentable, especies de rápido crecimiento y buena capacidad calórica, como el aramo, emergen como posible solución. Igualmente, el establecimiento de cortinas cortavientos y zonas de silvopastoreo aparecen como una opción atractiva para algunos comuneros, como parte de un manejo diversificado e integrado. Asociado a los sistemas agrícolas y ganaderos, hay interés por establecer especies de rápido crecimiento y especies fruto-forestales que permitan realizar cosechas madereras sostenibles en el tiempo y obtener beneficios económicos en el mediano y largo plazo.

En cuanto al bosque nativo, este ha sido desde siempre para las comunidades una fuente de una gran cantidad de plantas medicinales y de uso ritual, energía y materiales para la construcción, además de

41 Perfil de Programa para la Atención Integral de Familias de Comunidades Indígenas con Predios Adquiridos, FAO, 2012.

42 Plan de Gestión Comunitario y Territorial de Ercilla Norte. FAO, 2012.

ingresos basados en la extracción y venta de leña. En algunos casos, la explotación excesiva ha determinado su deterioro, ello debido a que muchas comunidades, a falta de sistemas productivos alternativos, sobreexplotan el bosque para la obtención de ingresos familiares, a través de la venta de productos forestales, como madera aserrada, trozos y leña, sobre todo en los primeros años de asentamiento.

En definitiva, el acceso de las familias indígenas de las comunidades con predios adquiridos a los recursos económicos para la producción resulta insuficiente (a pesar del aumento en la superficie de tierra), lo cual restringe la posibilidad de una efectiva habilitación de los predios y que estos se conviertan en un motor del desarrollo socioeconómico. Esta es precisamente una de las principales conclusiones a las que llega el diagnóstico FAO que sirve de base a la propuesta de Perfil de Programa Especial para la Atención Integral de las Comunidades con Predios Adquiridos.

Tomando en cuenta solamente a las comunidades beneficiarias de tierras, el problema involucra actualmente a 10.882 familias (39.175 personas) y 140.483 hectáreas en la macrozona Sur⁴³. Sin embargo, considerando lo anunciado por CONADI, en el sentido de que se proyecta en los próximos ocho años una tasa de compra y traspaso de tierras de aproximadamente diez mil hectáreas por año, es posible estimar que se agregarán al proceso de reasentamiento 7.782 nuevas familias, lo que equivale a 28.015 personas y 96.765 hectáreas de nuevos predios. En total, en ocho años, habrá 18.664 familias en proceso de reasentamiento, es decir, 67.190 personas (el 21,46% de la población indígena total de la macrozona Sur) que requerirán de viviendas, servicios básicos y apoyo para el fomento productivo en las nuevas tierras. La tabla siguiente muestra estas cifras.

	Nº Familias	Superficie (ha)	Habitantes
A 2009	10.882	140.483	39.175
PROYECCIÓN	7.782	96.765	28.015
TOTAL	18.664	237.248	67.190

Fuente: Diagnóstico FAO, 2011.

La Tabla Nº 5 (en página siguiente) presenta las brechas identificadas en los ámbitos de servicios básicos, vivienda y fomento productivo, considerando las familias beneficiarias de tierras a 2009 y el número de familias que, de acuerdo a las proyecciones de CONADI, recibirán tierras en los próximos ocho años. El cálculo permite establecer la brecha total esperada en

43 Diagnóstico FAO, 2011.



cada uno de los ámbitos y los desafíos que esto implica para el Estado en términos de oferta pública para hacer frente a las necesidades de las comunidades indígenas.

Tabla Nº 5 Resumen de la brecha identificada en servicios básicos, vivienda e instrumentos de fomento productivo.

Ítem evaluado	Familias beneficiadas Fondo de Tierras a 2009	Familias asentadas en predios adquiridos a 2009	Cobertura %	Cobertura a 2009	Brecha a 2009	Familias beneficiadas a 2009 que podrían trasladarse ****	Brecha proyectada	Brecha total esperada	Unidad
Agua potable	10.882	4.353	11,00	479	3.874	1.306	7.782	12.962	Arranques
Saneamiento sanitario	10.882	4.353	23,40	1.019	3.334	1.306	7.782	12.422	Uniones domiciliarias
Energía eléctrica	10.882	4.353	61,50	2.677	1.676	1.306	7.782	10.764	Empalmes
Calidad global de vivienda	10.882	4.353	29,72	1.294	3.059	1.306	7.782	12.147	Viviendas
Redes de transporte	10.882	4.353	No existe inf.	435*	871 **	392**	7.782	3.597	Km.
Instrumentos de fomento	10.882	4.353	No existe inf.	653***	3.700	1.306	7.782	12.788	Instrumentos

Fuente: Diagnóstico FAO, 2011.

* Se estima una cobertura de 0,1 km por vivienda en base a realidad observada en los Planes de Gestión Comunitario y Territorial (PGCT) y los Planes Integrales de Inversión (PIIC), elaborados por comunidades indígenas de la Región de La Araucanía, con apoyo de los Proyectos FAO.

** Se estima una brecha de 0,3 km por vivienda en base a realidad observada en los PGCT y PIIC antes mencionados.

*** Se estima una cobertura de un 15%, asumiendo el nivel de cobertura medio para la macrozona Sur.

**** Se estima que al mejorar las condiciones, es factible que se traslade un 20% del total de familias que han sido beneficiadas hasta el 2009 y que aún no se asientan en los predios adquiridos.

Se ha señalado que el desafío que implica responder a estos requerimientos –actuales y proyectados– no ha sido hasta ahora suficientemente dimensionado por el Estado chileno. Al respecto, no habría una visión de la complejidad y magnitud que este tiene ni de las limitaciones que presentan la oferta pública y la institucionalidad para dar una respuesta adecuada⁴⁴. En los siguientes capítulos, junto con analizarse las causales que determinan las brechas y problemas detectados, se busca identificar posibles propuestas de solución, con miras a avanzar hacia una política indígena pertinente que contribuya al desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente de aquellas con predios adquiridos.

44 Planteamiento formulado en el taller regional de La Araucanía "Hacia una política indígena pertinente", realizado en Temuco, 14 y 15 de diciembre 2011, organizado por el Programa Conjunto "Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención y gestión de conflictos interculturales en Chile, en el período 2009-2011".

2.

IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSALES QUE RESTRINGEN EL DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

En el capítulo anterior se constató que los predios adquiridos se encuentran en condiciones insuficientes para ser habitados por las familias y desarrollar en ellos actividades productivas, debido al limitado acceso a servicios básicos e instrumentos de fomento productivo. Esta situación dificulta el traslado, el asentamiento y la puesta en producción de los predios, lo que no permite a las familias beneficiarias de tierras superar la condición de pobreza en que se encuentran.

El presente capítulo se centra en algunas causales que restringen el desarrollo de las comunidades indígenas, en especial de aquellas con predios adquiridos. En este contexto, se identifican y analizan diversos “nudos críticos”⁴⁵ que ralentizan, dificultan y hasta impiden una acción del Estado más eficaz a favor de los pueblos indígenas⁴⁶. Entre ellos, se mencionan la falta de instrumentos orientados a atender las necesidades particulares de los pueblos indígenas; la baja incorporación de los enfoques transversales de pertinencia cultural, participación, territorialidad y género en el diseño de los programas e instrumentos públicos; la existencia de trabas normativas que dificultan el acceso a las oportunidades de apoyo que ofrece el Estado; la insuficiente capacidad de gestión y operación de las instituciones; y, por último, la falta de vinculación entre la demanda indígena y la oferta pública. Aunque estos nudos críticos se derivan de un análisis de los procesos de reasentamiento de las comunidades indígenas con predios adquiridos, la mayor parte de ellos –con los matices del caso– son parte de la problemática general

45 Los nudos críticos desde la institucionalidad pública han sido definidos como “todas aquellas situaciones o variables que irrumpen en la armonía de la ejecución de un proceso, tanto que incidan en los indicadores de resultados de los mismos como en la entrega de los productos a los destinatarios” (Cita tomada del Perfil de Programa, FAO, 2012). La UCAI define los nudos críticos como las “trabas legales, administrativas o de gestión que dificultan el desarrollo de los indígenas” (Ponencia en Seminario Nacional “Hacia una política indígena pertinente”, Santiago, 4 y 5 enero 2012).

46 La información contenida en este capítulo de basa en los documentos Estudio “Revisión de programas e instrumentos públicos para el mundo indígena en Chile”, FAO 2011; e Informe de Nudos Críticos, SEGPRES, 2011; y en los resultados del Taller Regional “Hacia una institucionalidad pertinente para el desarrollo integral de las comunidades indígenas”, diciembre 2011, GORE-FAO; y del Taller Nacional “Hacia una Política Indígena Pertinente”, enero 2012, Gobierno de Chile – FAO.



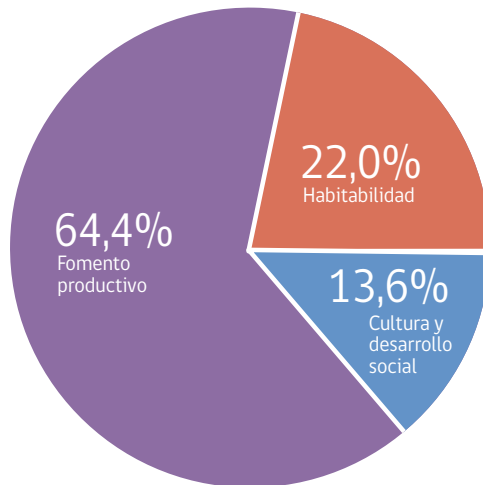
que afecta a los pueblos indígenas del país. En esta medida, sirven para una reflexión amplia que contribuya a avanzar hacia una política indígena pertinente y un mejor desempeño de la institucionalidad encargada de atender las necesidades de los pueblos indígenas.

2.1 Insuficientes programas e instrumentos públicos adaptados al mundo indígena

La revisión de programas e instrumentos públicos para el mundo indígena en Chile identificó 59 programas e instrumentos a los que podrían tener acceso las personas y comunidades indígenas. De ellos, 40 están dirigidos a beneficiarios sin distinción étnica y 19 se orientan exclusivamente al mundo indígena. De estos últimos, solamente 4 se encuentran destinados a indígenas beneficiarios de tierras y en proceso de reasentamiento en sus nuevos predios.

Un 64,4% de los programas e instrumentos examinados está orientado a fomento productivo, un 22,0% a habitabilidad y un 13,6% al ámbito de la cultura y desarrollo social. El gráfico siguiente ilustra los porcentajes indicados.

Gráfico N° 9 Distribución de los programas e instrumentos, según ámbito de intervención.



Fuente: Estudio FAO Revisión de programas e instrumentos públicos, 2011.

El ámbito de fomento productivo, como se observa, concentra la oferta más importante, con una amplia gama de programas e instrumentos destinados a producción, financiamiento y emprendimiento, capacitación



y empleo y riego. De ellos, solamente el 15,7% se orienta en forma exclusiva al mundo indígena. En los demás casos, se trata de instrumentos estandarizados dirigidos a la agricultura familiar campesina tradicional, poco flexibles y, por lo tanto, no adaptados a las particularidades del mundo indígena y mucho menos a la realidad de las comunidades con predios adquiridos, lo que limita el acceso de este universo a los programas e instrumentos públicos.

En el ámbito de habitabilidad, se identificaron 13 programas e instrumentos para la atención en vivienda y servicios básicos, 5 de ellos focalizados en el mundo indígena. Como se verá más adelante, en el caso de las comunidades con predios adquiridos se presentan trabas que limitan o impiden el acceso a estos instrumentos o que determinan largos tiempos de espera para obtener respuesta.

En el ámbito de cultura y desarrollo social se analizaron 8 programas e instrumentos, 5 de ellos con exclusividad indígena. El total resulta muy insuficiente, dada la necesidad de fortalecer el área de la identidad de los pueblos indígenas como una manera de garantizar su supervivencia cultural.

Finalmente, se recalca el caso de las necesidades detectadas para las que no existen programas e instrumentos orientados a resolverlas, como la falta de oferta para las comunidades en proceso de reasentamiento o para comunidades dispersas, desconcentradas, las que no logran la rentabilidad social requerida para proyectos de inversión.

2.2 Baja incorporación de los enfoques transversales en el diseño de los programas e instrumentos públicos

Una política pública que busca el desarrollo integral de los pueblos indígenas supone una visión basada en enfoques transversales de pertinencia cultural, participación, territorialidad y género. Esta es una de las principales conclusiones de los proyectos FAO-CONADI, desarrollados participativamente en 32 comunidades de la Región de La Araucanía, entre 2005 y 2009.



ENFOQUES TRANSVERSALES⁴⁷

Pertinencia cultural

Una política indígena con pertinencia cultural supone que todas las acciones que se propician para favorecer el desarrollo de los pueblos originarios se fundamentan en el respeto, reconocimiento y valoración de sus culturas e identidades; en sus derechos colectivos a las tierras, territorios y recursos naturales; en sus formas de organización social; y en su noción del bienestar y tipo de desarrollo que desean.

Participación

La participación se entiende como el derecho de las personas, comunidades, organizaciones y pueblos a un involucramiento pleno, activo, protagónico y eficaz en todos los asuntos y decisiones que los afectan, directa o indirectamente.

Enfoque territorial

El territorio es un producto social, cultural e histórico. Para los pueblos indígenas constituye la base de su identidad y permite su reproducción económica, social y cultural como pueblo. El enfoque territorial considera el territorio como un todo interrelacionado, cuyo capital es el conjunto de recursos, materiales e inmateriales, con los que cuenta una comunidad como base para su desarrollo.

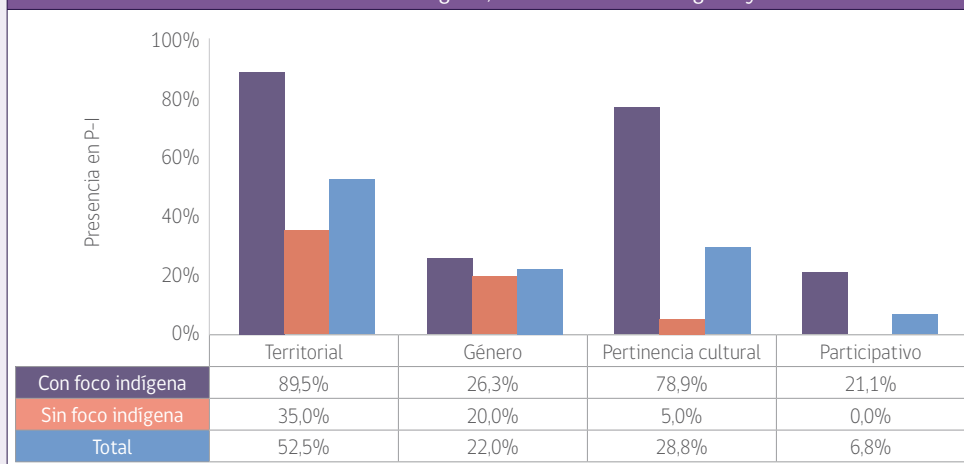
Enfoque de género

Acceso equitativo de las personas de diferente sexo a los recursos, oportunidades y beneficios que ofrece el desarrollo, y participación equitativa en las instancias públicas de representación y decisión.

La revisión de los programas e instrumentos públicos utilizados para atender las necesidades del mundo indígena evidencia que estos presentan una baja incorporación de los enfoques transversales en su diseño o aplicación (ver Gráfico N° 10).

⁴⁷ Resumen del marco conceptual de los proyectos FAO-CONADI, presentado en la publicación "El desafío del desarrollo para las comunidades mapuches con tierras restituidas por el Estado", FAO, 2008.

Gráfico N° 10 Porcentaje de presencia de los enfoques transversales en los programas e instrumentos con foco exclusivamente indígena, sin exclusividad indígena y total estudiado.



Fuente: Revisión de Programas e Instrumentos para el Mundo Indígena en Chile. FAO, 2011.

De los 59 programas e instrumentos analizados, el enfoque mayormente considerado es el territorial, con un 52,5% del total. Hay que señalar, sin embargo, que el concepto de territorio generalmente es entendido como una mirada geopolítica, más que holística y desde la cosmovisión de los pueblos indígenas.

Solamente un 22% del total de programas e instrumentos tiene enfoque de género, un porcentaje bajísimo.

La aplicación del enfoque de pertinencia cultural alcanza el 28,8% del total, con una notable variación entre los programas e instrumentos con exclusividad indígenas (78,9%) y los sin exclusividad (5%). En el caso de estos últimos surge la necesidad de flexibilizarlos para que puedan tener aplicabilidad a los contextos de los pueblos indígenas.

El enfoque participativo alcanza apenas el 6,8%, lo que revela una gran debilidad de los programas e instrumentos en este aspecto. Incluso los programas e instrumentos con exclusividad indígena llegan a solo un 21,1% de enfoque participativo.

En el análisis por ámbito, llama la atención que más de la mitad de los programas e instrumentos de fomento productivo no incluye ningún enfoque transversal. Los enfoques de género y participación aparecen como los más débiles en todos los ámbitos.



No cabe duda de que estas carencias y debilidades limitan la efectividad de los programas e instrumentos públicos de apoyo al mundo indígena. Explican en parte por qué en muchos casos no llegan suficientemente a los beneficiarios ni logran dar respuesta satisfactoria a sus necesidades.

2.3 Trabas normativas y falta de pertinencia de los programas e instrumentos públicos

El examen de los programas e instrumentos públicos permite detectar innumerables nudos críticos relacionados con aspectos normativos, requisitos, enfoques y definiciones que obstaculizan y hasta impiden el acceso del mundo indígena a la oferta estatal. Ello se debe a falta de pertinencia y flexibilidad, al no considerarse en los diseños las particularidades y la situación de los pueblos indígenas. El problema se agudiza cuando se trata de comunidades indígenas con predios adquiridos, cuya realidad específica hace más complejo poder cumplir con requisitos de entrada o garantías establecidas por los programas e instrumentos.

A continuación se mencionan diversos nudos críticos derivados de diseños no pertinentes y disposiciones normativas de los programas e instrumentos públicos:

- Pre-exigencia de gravar las tierras para acceder a determinados programas o instrumentos. Dado que las tierras indígenas gozan de protección de la ley, no pueden ser enajenadas, embargadas ni gravadas y, por lo tanto, no pueden ser dadas en garantía.
- Necesidad de otorgamiento de parte de la CONADI de derechos reales de uso o goce individual para aplicar a programas públicos, requisito que constituye una falta de pertinencia, dado el sistema de tenencia comunitaria de las tierras propio del pueblo mapuche.
- No subdivisión del predio en lotes o sitios familiares por parte de las comunidades, debido a la confusión existente respecto de cómo realizar este proceso y a la prohibición legal de enajenar los predios adquiridos antes de 25 años, lo cual dificulta o inhibe la construcción de viviendas, la habilitación predial y el uso productivo de las tierras.
- A pesar de que la Ley N° 19.235 reconoce la comunidad como forma propia de organización de los pueblos indígenas, algunos instrumentos públicos no la consideran como operador. Esto obliga a la comunidad,





o a una parte de ella, a establecer otras figuras jurídicas (comités de agua potable, de regantes, sociedades comerciales, productivas, etc.) para adecuarse a los requisitos y formatos administrativos de los programas e instrumentos.

- Restricciones asociadas a la política de inversiones de las instituciones públicas en materia de servicios básicos de agua y electricidad, la que no está diseñada para realizar inversiones en lugares de baja concentración poblacional; por lo tanto, su evaluación no genera rentabilidades sociales positivas. En este sentido, el enfoque de cobertura actual privilegia proyectos que apuntan a mayor densidad poblacional, sin considerar la ocupación dispersa que caracteriza a las zonas rurales.
- En materia de vivienda, uno de los nudos críticos más recurrentes se presenta cuando un comunero beneficiario de tierras enfrenta la necesidad de construir una casa habitación en el nuevo predio para trasladarse con su familia. Si directamente o a través de su cónyuge ya ha recibido un subsidio habitacional en la comunidad de origen de parte del MINVU, no podrá postular nuevamente, ya que se otorga una sola vez, a menos que la vivienda sea declarada inhabitable.



- Requisito del MINVU para aplicar al subsidio habitacional es que haya servicios básicos de agua potable y electricidad en el predio. A su vez, el Servicio de Agua Potable Rural y el Servicio de Energía Eléctrica tienen como requisito para aplicar que exista vivienda. Esta situación se complejiza mayormente en el caso de las comunidades con predios adquiridos y es una de las causas que demoran el traslado o impiden que este se realice.
- En el tema de agua potable rural, la Ley Indígena impide el traspaso de derechos comunitarios (de agua o terreno) al comité o cooperativa de agua que las familias de los comuneros se ven precisadas a crear para operar el sistema de APR⁴⁸, lo que constituye una traba para la consecución del proyecto de este servicio. En este sentido, se requeriría un cambio legal para homologar el comité de APR con la comunidad indígena⁴⁹.
- La elaboración de la etapa diagnóstica de algunos programas contempla la aplicación de encuestas en los predios, por lo que las personas que aún no se han trasladado no pueden ser encuestadas.
- La constitución de servidumbres eléctricas para los proyectos de electrificación en el caso de las comunidades con predios adquiridos se dificulta, ya que, dado el sistema de copropiedad o comunitario establecido, para el establecimiento de las servidumbres se requiere la firma de la totalidad de los copropietarios o existir un quórum de socios, en circunstancia que solo vive en los predios un promedio de 40% de los beneficiarios.
- El Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), aunque fue adaptado a la realidad rural, el ajuste se hizo considerando la zona central del país, donde los asentamientos rurales están constituidos por caseríos o sectores de población bien delimitados, situación muy distinta de la realidad rural mapuche, que tiende a ser dispersa en sus patrones de asentamiento y cuya propiedad de la tierra no es individual, lo que obliga a los comuneros a obtener derechos de goce para postular.
- Hay programas que no consideran a las comunidades como beneficiarios, sino a productores individuales.
- Los requisitos para postular a los beneficios de la Ley de Fomento al Riego y Drenaje son incumplibles por indígenas en situación de pobreza o decrecimiento económico.

48 APR: Agua Potable Rural.

49 Propuesta del GORE de La Araucanía.

- Requerimiento de derechos de agua para acceder al beneficio de apoyo al riego excluyen a muchas comunidades que no cuentan con estos derechos.
- Hay programas de INDAP que demandan un cofinanciamiento y/o autogestión de los usuarios, situación que excluye a población indígena rural que se encuentra en situación de pobreza.
- El acceso a la infraestructura básica y capital de trabajo se encuentra condicionado para las comunidades indígenas, por no ser sus tierras constitutivas de garantía, al no poder ser gravadas.

En conclusión, las situaciones descritas confirman la existencia de nudos críticos, bajo la forma de requisitos, disposiciones legales, garantías, entre otras, que limitan o excluyen el acceso de las comunidades indígenas a algunos programas e instrumentos públicos. Esto explica que haya un porcentaje bajo de usuarios indígenas de ciertos instrumentos y por qué las instituciones públicas no están llegando a ellos, lo que indica que hay que adecuarlos o flexibilizarlos para dar respuesta a las necesidades de las comunidades indígenas.

2.4 Insuficiente capacidad de gestión y operación institucional

El análisis de los programas e instrumentos públicos, realizado en el marco de los proyectos FAO como apoyo a la mejora de la política indígena, permitió identificar la existencia de nudos críticos relacionados con la gestión y operación institucional. Estos nudos críticos se refieren también a la falta de recursos humanos y financieros y a la insuficiente articulación entre las instituciones, todos ellos factores que redundan en una respuesta limitada a las necesidades del mundo indígena, reducida cobertura de los servicios, acompañamiento débil y, en el caso de las comunidades beneficiarias de tierras, un proceso de habilitación lento e incompleto de los nuevos predios.

2.4.1 Carencias en materia de recursos humanos

Existe falta de recursos humanos en los servicios públicos y en las municipalidades para brindar cobertura efectiva a la demanda de atención de las comunidades indígenas.





A este respecto, el Plan Araucanía 7 puntualiza que existe “escasez de capital humano para los desafíos presentes y futuros del desarrollo regional” y un “déficit de recursos humanos calificados para la gestión”. Agrega que “los municipios requieren de una mayor calificación y dotación de personal para generar e implementar programas de desarrollo”.

Entre las principales demandas y necesidades de las comunidades indígenas con predios adquiridos, están el acompañamiento en la inserción local y el apoyo para el ordenamiento predial, la habitabilidad de las familias y sus emprendimientos productivos⁵⁰. Gran parte de estos requerimientos recae directamente en la municipalidad, institución pública a la cual recurren las familias indígenas en una primera instancia buscando los subsidios y/o recursos necesarios para reasentarse. Las municipalidades, sin embargo, se encuentran sobrepasadas en lo referente a personal y recursos materiales y/o financieros para atender las demandas de las familias, en especial cuando provienen de otras comunas, considerando que todas ellas son beneficiarias de subsidios

estatales por su condición de pobreza. El déficit de recursos humanos calificados limita la gestión y operación institucional del municipio para asumir un rol articulador en el territorio.

Aunque en regiones como La Araucanía, con alta presencia indígena, existen profesionales con gran experiencia en el tema, la capacidad institucional requiere ser incrementada con recursos humanos adicionales para hacer frente a la demanda de atención al mundo indígena. Se requiere, además, que los nuevos técnicos conozcan a cabalidad la temática indígena, de tal manera de que su acción de apoyo sea pertinente. En este sentido, existen importantes espacios de intervención no cubiertos en los temas de fortalecimiento de capacidades a funcionarios públicos, como gestión de asuntos indígenas, pertinencia cultural, participación, género, gestión comunitaria, desarrollo territorial y formación de líderes. El acompañamiento al trabajo en comunidades en proceso de reasentamiento y la aplicación de las metodologías desarrolladas por los proyectos FAO para la elaboración de planes comunitarios integrales, tanto de gestión como de inversión, ha contribuido a lograr una mayor capacidad y experiencia institucional y de los técnicos involucrados en el manejo de la temática indígena⁵¹. No obstante, se requiere de un esfuerzo institucional especial para generar la masa crítica de profesionales, especialmente a nivel de los municipios, requerida para la aplicación de política indígena.

2.4.2 Carencias en materia de recursos financieros

Los recursos financieros de los programas e instrumentos que están dirigidos a los pueblos indígenas resultan insuficientes en relación al nivel de demanda, lo que determina limitaciones de cobertura.

Algunos programas e instrumentos necesitan aumentar el monto tope de inversión por unidad operativa, como el PRODESAL, de INDAP. De la misma manera, el Fondo Concursable de Recuperación del Bosque Nativo, de CONAF, requiere de recursos adicionales para permitir el acceso a postulaciones comunitarias. Otros programas no logran dar respuesta a la demanda con el actual presupuesto y necesitan disponer de mayores recursos financieros. En este caso se encuentran el Bono Legal de Aguas, de INDAP; el Plan de Infraestructura para Comunidades Indígenas en Áreas Rurales, del MOP; y los programas de Salud de los Pueblos Indígenas, del MINSAL, e Intercultural Bilingüe, del MINEDUC, entre otros.

51 Guía metodológica para la elaboración de Planes de Gestión Comunitarios y Territoriales, FAO 2012. Guía metodológica para la elaboración de Planes Integrales de Inversión Comunitaria, FAO 2012. Ambos incluidos en CD adjunto.



Al no poder responder a la demanda con los recursos disponibles, año con año se genera una demanda agregada, con una lista de espera extensa que impide dar celeridad a las solicitudes. De esta manera, en el caso de las comunidades con predios adquiridos, las soluciones tardan años en llegar, con lo cual se obliga a las familias a vivir en condiciones muy precarias a falta de servicios básicos. Esto explica por qué solamente un 40% de las familias se ha trasladado a las nuevas tierras.

Se debe considerar que la ubicación de los predios, muchas veces en lugares alejados, determina mayores costos para la provisión de servicios. Igualmente, los diseños con pertinencia representan también un costo mayor, lo que se debiera contemplar.

Una traba relacionada con el subsidio de vivienda se refiere al requisito del ahorro previo, el cual suele convertirse en un problema para postular, en el caso de familias indígenas de zonas rurales, debido a su nula capacidad de ahorro.

Finalmente, se menciona un nudo crítico que afecta a las municipalidades, a las cuales se les transfieren recursos financieros que no son proporcionales a las responsabilidades que deben asumir. Esto determina un déficit de recursos financieros para los municipios que les impide abordar suficientemente las necesidades de las comunidades indígenas con predios adquiridos que llegan a su territorio.

2.4.3 Falta de coordinación institucional

El análisis sobre el nivel de acercamiento de las instituciones públicas a las necesidades de los pueblos originarios reveló que el 40% de las instituciones públicas realiza un trabajo articulado entre los niveles regional y central y con otras instituciones del Estado; el 6,7% solo presenta trabajo articulado entre los niveles central y regional; y el 53,3% no coordina acciones con otras instituciones⁵². El diagnóstico es elocuente y confirma que la estructura y la organización del Estado no son muy consistentes con prácticas de coordinación e integración interinstitucional para abordar temáticas transversales. El origen de esta falencia hay que buscarlo en el enfoque sectorial que caracteriza el trabajo de las instituciones.

El enfoque sectorial condiciona y dificulta la posibilidad de una acción sinérgica y complementaria en respuesta a las necesidades de las comunidades. La descoordinación se expresa en una serie de deficiencias que afectan la aplicación de la política indígena.

En el caso de los predios adquiridos, una primera deficiencia que se presenta es la falta de articulación entre el proceso de compra de las tierras y el proceso de habilitación de los predios. Ello se debe a que la adquisición de predios no obedece a una orgánica sistémica ni a una planificación conjunta de los distintos servicios públicos involucrados en la habilitación de las nuevas tierras. En esta coordinación debieran participar la comunidad, el Gobierno Regional, CONADI, municipalidades y los servicios públicos. Realizarla permitiría asignar recursos en forma más objetiva y hacer coincidir los tiempos de llegada y acogida de las familias en el predio adquirido. En este punto se debe recordar que las comunidades tienen la atribución de elegir el predio, lo que dificulta la articulación de los servicios para determinar opciones de tierras de mejor calidad o con posibilidades de habitabilidad más económicas y factibles. No obstante esta situación, el acompañamiento a las comunidades en la etapa de precompra puede favorecer decisiones más acertadas y permitir una acción institucional más eficiente y eficaz para asegurar una respuesta a los requerimientos de habitabilidad del predio en la fase de poscompra⁵³.

La falta de articulación entre la compra y la habilitación determina una serie de situaciones problemáticas. En el caso de la provisión de energía eléctrica, ocasiona demora en la implementación del servicio y eleva los costos del subsidio. En el caso de vivienda, produce baja en la factibilidad del acceso a servicios básicos. En relación al acceso a capacitación y asesoría técnica, deja fuera la asignación de responsabilidades acerca de la asesoría técnica y capacitación para las familias. En cuanto al acceso a agua y riego, produce deficiencia en el proceso de implementación de los instrumentos disponibles.

Una coordinación interinstitucional entre CONADI y el MINVU posibilitaría otorgar los "goces" al momento de entregar el predio a las familias y poder asegurar las viviendas para el traslado, lo que acortaría significativamente los tiempos para el reasentamiento.

Hay falta de coordinación de la oferta pública entre los servicios de vivienda, agua potable rural y suministro eléctrico, dependientes altamente el uno del otro en la atención a las familias para asegurar la

53 "Propuesta de ruta metodológica para el desarrollo de las comunidades mapuche con predios adquiridos". FAO, 2010.



habitación del predio. Hay casos en que más de una institución proporciona un mismo servicio o beneficio, sin que haya complementariedad en la atención. Esta falta de articulación genera que cada institución, en función de sus objetivos y cumplimiento de metas, establezca requisitos o exigencias en sus instrumentos que muchas veces no son aplicables a la realidad de las comunidades indígenas que han sido beneficiadas con la compra de predios adquiridos. De esta manera, los instrumentos se transforman en no pertinentes para la población objetivo. Como ejemplo está el requisito de tener subdividida la tierra o poseer el “derecho real de uso” de la propiedad, para acceder a un subsidio de vivienda, situación que es contraria a la idea de comunidad indígena (entendida como bien común) y a la forma jurídica permitida por la Ley Indígena y por el procedimiento de compra de tierras. Esto se aplica igualmente a las compras en copropiedad, en las que no existe una delimitación clara de espacios familiares.

Una coordinación para la atención en terreno entre servicios que son interdependientes facilitaría resolver prontamente y con mayor eficacia la provisión de condiciones básicas de habitabilidad para las familias en los nuevos predios.

Finalmente, se constata la inexistencia de un instrumento público (plan o programa) que tenga como objetivo una intervención coordinada e integral de los servicios del Estado para apoyar la habitación y habitabilidad de los predios una vez adquiridos por CONADI y el desarrollo integral de las familias y comunidades.

2.5 Escasa vinculación entre las comunidades indígenas y las instituciones públicas

Otro factor que incide en los resultados insuficientes de la política indígena es la escasa vinculación entre las comunidades indígenas y las instituciones públicas. En esta categoría de problemas se incluye la dispersión de instrumentos y actores institucionales, las deficiencias en materia de información y las debilidades que presentan los actores indígenas para relacionarse y acceder a las oportunidades de apoyo del Estado en materia de servicios básicos y fomento productivo, aspectos que se examinan a continuación.





2.5.1 Dispersión de instrumentos y actores institucionales

Se observa que la oferta de programas e instrumentos públicos de apoyo al mundo indígena en los diferentes ámbitos de intervención (habitabilidad, fomento productivo y desarrollo social y cultural) se encuentra más bien dispersa, como resultado de la falta de coordinación de los servicios que la proveen. Esto determina que para un comunero indígena resulte complejo relacionarse con tantas instituciones para recibir la ayuda que requiere, por ejemplo, para hacer producir la tierra. El principal oferente de atención en fomento productivo para los indígenas rurales es el Ministerio de Agricultura con sus servicios INDAP, CONAF y CNR. También es relevante la atención que brinda la CONADI, SERCOTEC y FOSIS. Son por lo menos seis las instituciones del Estado a las cuales el pequeño productor indígena puede acceder, cada una con mecanismos de acceso propios, sin que haya una instancia que, por un lado, comprenda la integralidad de la actividad silvoagropecuaria que realiza el comunero, particularmente el que se encuentra en proceso de reasentamiento, y, por otro, unifique y ordene la oferta de las instituciones públicas que buscan aportar al desarrollo productivo.

En el ámbito de habitabilidad existe, igualmente, una gama de programas e instrumentos a los que puede acceder una familia indígena, cada uno de los cuales presenta objetivos y metas sectoriales específicas, sin que exista una visión integradora que los articule. Por ejemplo, la existencia de instituciones como el municipio, MINVU, FOSIS, MOP, Vialidad, DOH, GORE, cada una de las cuales atiende el tema, en cumplimiento de un rol específico en una cadena de proceso malamente conocida por las familias. Para estas, en efecto, es difícil determinar a quién y dónde di-



rigirse y en qué etapa se encuentra el proceso de ejecución, en el caso que se esté abordando. Con frecuencia, el tema termina recayendo en el municipio. Tratándose de servicios altamente dependientes el uno del otro en la atención a los usuarios, la dispersión y la falta de integración determinan ineficiencia en la entrega del apoyo que las familias requieren. Ello queda de manifiesto en los largos tiempos que deben esperar para recibir respuestas a sus necesidades.

2.5.2 Deficiencias en materia de información

El estudio de FAO sobre los programas e instrumentos estatales⁵⁴ reveló que solo un 20% de las instituciones públicas consultadas provee información sobre la oferta pública disponible, sus beneficios y trámites, aspecto clave para asegurar el acceso de las personas y comunidades indígenas a la atención del Estado. El 80% restante no entrega información o lo hace con poca claridad o de manera poco accesible al público objetivo.

La institucionalidad tiene una capacidad reducida para entregar información a las comunidades indígenas, que sea clara, pertinente, continua y adecuada a los niveles educacionales y posibilidades de acceso a los canales utilizados. La información sobre los programas e instrumentos públicos se encuentra por lo general dispersa y suele utilizar un vocabulario institucional que dificulta el acceso y entendimiento por parte de las comunidades indígenas. En este sentido, no se considera debidamente que la población objetivo presenta bajos niveles de escolaridad, un porcentaje no menor (6,1%) de analfabetismo y una elevada brecha digital.

La variable relativa a información se refiere también a la información que las instituciones generan sobre la población beneficiaria de los programas e instrumentos públicos. Al respecto, la gran mayoría de las instituciones (93,3%) no considera la condición de indígena como variable de la información que genera. De este modo, por ejemplo, la inversión que llega al mundo indígena no se encuentra debidamente identificada, lo que dificulta su evaluación y apreciación como insumo para la definición o mejora de las políticas hacia el mundo indígena. Por otra parte, cuando esta información existe, no siempre es precisa ni se encuentra actualizada y en un formato compartido que facilite su uso por parte de las diferentes instituciones involucradas en la temática.

En definitiva, la información y los espacios de consulta y diálogo constituyen factores que determinan una insuficiente vinculación entre el mundo indígena y las instituciones públicas.

2.5.3 Débil capital social comunitario

Los análisis demuestran que parte importante de las causas que explican la insuficiente atención que reciben las familias de las comunidades indígenas y, en particular aquellas de los predios adquiridos, tienen que ver con la capacidad de gestión de las instituciones y la pertinencia y calidad de sus programas e instrumentos. Sin embargo, no es menos importante la incidencia que tiene en la falta de desarrollo de las comunidades la escasa capacidad de ellas mismas, en términos de su grado de cohesión social, fortaleza de sus organizaciones y aptitud para la acción mancomunada.

Hay comunidades indígenas que se constituyen como tales para postular al Fondo de Tierras y Aguas de CONADI. En algunos casos, incluso, se forman con personas que provienen de comunidades diferentes. La experiencia de los proyectos FAO es que en estas comunidades es más frecuente el surgimiento de conflictos o desconfianzas entre sus socios, una vez obtenida la tierra, cuando llega el momento de plantearse nuevos objetivos y metas. Hay también situaciones en que no es la comunidad completa (comunidad beneficiada) la que se asienta en el nuevo predio, sino parte de ella, generalmente los más jóvenes, quienes emigran del lugar de origen y se establecen en el nuevo predio. Por tanto, se desarticula la comunidad de origen y se divide la organización. A ello se suma, que el grupo que se traslada sigue dependiendo del grupo completo para decidir acciones sobre el predio, ya que no es posible constituir una nueva figura jurídica, pues la compra está hecha para la comunidad original. Si cambia la personalidad jurídica, el grupo pierde el derecho sobre el predio y se debilitan sus facultades legales y la fuerza del grupo. De la misma manera, se ha notado que el largo tiempo de demora en el proceso de traslado de las familias a los predios suele generar quiebres al interior de la estructura organizacional, debido, por ejemplo, a la falta de quórum para la toma de decisiones o el no cumplimiento de la cantidad mínima de socios en el predio, exigido como requisito para postular a programas y proyectos del Estado. Estos problemas se acentúan en las comunidades cuyos predios son adquiridos en lugares distantes de sus comunidades de origen.

Para las comunidades con predios adquiridos, sostener la organización con posterioridad a la compra es un desafío. Evidentemente, si el ca-



pital social de las comunidades es débil, hay dificultades para la toma de decisiones y acuerdos, lo que influye negativamente en la forma en cómo la comunidad se vincula con las instituciones públicas.

Por el contrario, si el capital social de la comunidad indígena es fuerte, permite que esta se constituya en contraparte de las instituciones en una perspectiva de cooperación para el desarrollo de sus miembros y territorio.

2.6 Tierras con bajo potencial productivo

Finalmente, una causal que sin duda incide en la falta de desarrollo de las comunidades indígenas se relaciona con las limitaciones productivas de los predios que manejan, los cuales presentan, generalmente, baja calidad de suelo y escasez de agua.

Esta situación se explica, en parte, por las restricciones propias del mercado de tierras (altos costos y escasez de predios de calidad en términos de agua y suelo) y también porque finalmente es la comunidad beneficiaria quien decide dónde comprar, utilizando criterios de compra que no necesariamente dicen relación con la calidad del predio, sino con variables como la cercanía a su predio de origen o la reivindicación cultural.

A lo dicho se suman las dificultades para adquirir derechos de agua, cuyo mercado es todavía más restringido, y la escasez de este elemento (problema que se ha agudizado en la última década), determinado por factores como los cambios climáticos que generan sequía y la disminución de los acuíferos causada por la expansión de la industria forestal. En cuanto a la baja calidad de los suelos, una causa importante es la sobreexplotación a la que anteriormente han sido sometidos los terrenos. Estos factores, obviamente, escapan al manejo de las comunidades.

Mejorar el proceso de compra de los predios aparece como la opción para disminuir en parte estas restricciones y permitir el acceso de las comunidades a mejores tierras que posibiliten su desarrollo socioeconómico.



3. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN A LOS NUDOS CRÍTICOS QUE ENTRABAN LA POLÍTICA PÚBLICA

En este capítulo se abordan alternativas de solución a los nudos críticos que entraban la política pública en favor de los pueblos indígenas y la hacen poco efectiva en la respuesta a las necesidades de desarrollo de las comunidades indígenas. Las soluciones expuestas se basan en los aprendizajes de los proyectos FAO, antes citados; en los estudios y productos generados por el Programa Conjunto; en los aportes de la institucionalidad estatal encargada de la temática indígena; y en los resultados del Taller Nacional “Hacia una política indígena pertinente”, que reunió a todos estos actores. Se trata de soluciones que buscan remover las causas que generan los problemas detectados. En este sentido, las propuestas apuntan a mejorar la oferta pública, mediante la adecuación de los programas e instrumentos para darles pertinencia y permitir un mayor acceso a ellos de parte de las comunidades indígenas. Igualmente, se orientan a mejorar el trabajo de las instituciones, a través de una estrategia de gestión intersectorial, coordinada e integrada, que permita brindar un apoyo más efectivo a las comunidades indígenas, especialmente a aquellas que son beneficiarias de tierras y se encuentran en proceso de reasentamiento en sus nuevos predios. En definitiva, se trata de establecer cuáles serían las condiciones para avanzar hacia una política pública pertinente. A continuación se presentan las alternativas identificadas.

3.1 Adecuación y flexibilización de programas e instrumentos públicos

Los programas e instrumentos públicos deben ser flexibilizados o adecuados, de tal manera de remover las trabas que limitan el acceso del mundo indígena a sus oportunidades y beneficios. Igualmente, deben ser dotados de mayor pertinencia cultural, de modo que se adapten a las características, realidades y necesidades de desarrollo de cada uno de los pueblos indígenas.



Lo anterior supone incorporar o reforzar los enfoques transversales de pertinencia cultural, participación, territorialidad y género en los programas e instrumentos públicos. Atención especial requieren los enfoques de género y participación, dada su menor presencia en el diseño y aplicación de los programas e instrumentos. El enfoque de participación está a la orden del día, habiendo asumido el Estado de Chile las obligaciones establecidas en el Convenio 169 de la OIT, en cuanto a asegurar la participación de los pueblos indígenas en todos los asuntos que los afectan. De la misma manera se requiere reforzar el enfoque de género para avanzar hacia una situación de mayor equidad en las relaciones sociales entre los géneros. De manera general, la aplicación de estos enfoques transversales permitirá que las políticas e iniciativas de desarrollo sean más pertinentes, viables, eficaces y sostenibles.

3.2 Programa para mejorar la articulación y focalización institucional

Cuando existen necesidades de los pueblos indígenas no cubiertas por programas públicos o cuando se requiere focalizar y articular la acción institucional en función de una acción integral para enfrentar desafíos como la atención a las comunidades con predios adquiridos, la opción identificada para estos casos es la creación de un programa que integre la oferta pública, no que la duplique. En el caso citado de las comunidades indígenas beneficiarias de tierras, no existe un instrumento que permita brindar un apoyo efectivo a las familias en el proceso de reasentamiento en el nuevo predio (incluidos los aspectos de vivienda, servicios básicos y habilitación productiva). Es también la situación de las zonas de baja concentración poblacional, propias del área rural, para las cuales hay restricciones en cuanto a la inversión, debido a que no generan rentabilidad social positiva. En casos como estos, la creación de un programa integral se visualiza como una alternativa que permitiría mayor eficiencia y efectividad a la respuesta del Estado.

3.3 Transversalización de la temática indígena

La creación del Consejo de Ministros para Asuntos Indígenas es una medida de política gubernamental encaminada a transversalizar la temática indígena en las instituciones estatales. Este consejo, compuesto por nueve ministros, tiene la función de asesorar al Presidente de la





República en el diseño y coordinación de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas a fin de dotarlas de un sentido intersectorial.

Como ejemplos de transversalización de la temática indígena se mencionan el Programa Intercultural Bilingüe, del Ministerio de Educación; el Programa Especial de Salud de los Pueblos Indígenas, del Ministerio de Salud; el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), de INDAP; y el Plan de Infraestructura para Comunidades Indígenas en Áreas Rurales, del Ministerio de Obras Públicas. Sin embargo, a nivel del conjunto del Estado, sigue habiendo una fuerte mirada sectorial, según la cual la atención al mundo indígena es asunto de la CONADI y del Ministerio de Desarrollo Social.

Una institución difícilmente podría dar respuesta a toda la gama de necesidades que provienen del mundo indígena. Por lo mismo, toda la institucionalidad debiera incorporar esta variable, hacer suyo el tema desde los diferentes ámbitos de acción, establecer una agenda indígena y metas que sean transversales a las instituciones, además de indicadores específicos que muestren el trabajo integral y focalizado dirigido a esta población. Se mencionan, en este sentido, los avances logrados en cuanto a la transversalización de las temáticas de género





y medioambiental, las cuales se han convertido en una preocupación de todos los ministerios. Se considera que algo similar debiera darse con la temática indígena.

Para la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas, la transversalización de la temática indígena es cambiar la visión de que la especialización de la temática indígena radica solamente en la CONADI. Por el contrario, esta debe ser parte del quehacer de todos los órganos del Estado, lo que se traduce en diseños y mecanismos adecuados que aseguren que en la elaboración de cada política y programa sectorial se considere la especificidad de los pueblos indígenas, de tal manera que sean pertinentes a sus realidades y cultura.

En este contexto, la pertinencia indígena implica incorporar en el diseño, implementación y evaluación de políticas, programas e instrumentos, los aspectos culturales, normativos, especificidades y necesidades de los pueblos indígenas. En los aspectos culturales se incluyen los valores, tradiciones, símbolos, creencias, formas de organización, autoridades, códigos, normas, rituales, tiempo e intereses de cada pueblo indígena.





En los aspectos normativos, las exigencias, obligaciones y restricciones existentes en normativas específicas o que hacen referencia a los pueblos indígenas, como reglamentos, leyes, tratados y convenios internacionales⁵⁵.

3.4 Enfoque intersectorial, oferta pública integrada y coordinación interinstitucional

Un gran número de nudos críticos se refieren a la ineficiente gestión y operación de los programas estatales, situación determinada básicamente por su rigidez y un arraigado enfoque sectorial de trabajo de parte de los servicios públicos.

Las ideas surgidas como respuesta a estos problemas plantean la necesidad de establecer relaciones de sinergia y complementariedad, a través de mecanismos de cooperación interinstitucional, para superar los límites de intervenciones sectoriales atomizadas y lograr acuerdos de aportes complementarios orientados a dar respuesta integral -a través de planes integrales- a las necesidades de las comunidades y los territorios indígenas.

Los planes integrales articulan la oferta pública y suponen una gestión basada en la coordinación institucional. La integralidad se entiende como un enfoque de trabajo basado en la interrelación de los elementos sociales, culturales, ambientales y económicos que componen un territorio, bajo una óptica multidisciplinaria de atención. La atención integral, por lo tanto, no es una mera sumatoria de intervenciones, sino un sistema coherente cuyos elementos internos se articulan entre sí en función de un objetivo. De acuerdo a esta definición, en el caso de los predios adquiridos, el desafío debiera apuntar a brindar atención articulada e interinstitucional a las comunidades para el desarrollo de un proceso de habilitación integral con pertinencia cultural.

En relación a este enfoque de trabajo, se debiera considerar la propuesta de FAO⁵⁶ que plantea una estrategia de gestión articulada institucionalmente, que aborde y asuma la atención de comunidades indígenas con predios adquiridos bajo enfoques integrales y territoriales y con criterios de participación ciudadana, género y pertinencia cultural.

55 Presentación de la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas (UCAI), en el Taller Nacional "Hacia una política indígena pertinente". Santiago, 4 y 5 enero 2012.

56 Propuesta de Perfil de Programa Especial para la Atención Integral de Familias de Comunidades Indígenas con Predios Adquiridos.



Uno de los resultados principales de los proyectos FAO en La Araucanía ha sido la generación y validación de una metodología participativa orientada a favorecer una acción institucional articulada en favor del desarrollo integral de las comunidades beneficiarias de tierras. Más adelante, en el capítulo 4, se la describe en detalle.

Por su parte, el Gobierno Regional de La Araucanía ha venido impulsando la implementación de planes comunitarios integrales, orientados especialmente a dotar de vivienda y servicios básicos a comunidades en proceso de reasentamiento. Esta acción responde al compromiso gubernamental (plasmado en el Plan Araucanía 7) de entregar tierras con su respectiva habilitación. La estrategia de trabajo se basa en la coordinación interinstitucional, en función de la cual se constituyó una mesa de habilitación de tierras, en la que participan diferentes servicios públicos con el propósito de colaborar en la ejecución conjunta de planes comunitarios integrales.

Un instrumento aplicable para el financiamiento de este tipo de acciones es la Glosa Presupuestaria 09 para inversiones en habitabilidad y desarrollo productivo en tierras indígenas. Esta glosa, inicialmente prevista solamente para la Región de La Araucanía, a partir del año 2011 se amplió a nivel nacional.

La glosa 09 establece que el 5% de su presupuesto podrá ser destinado por cada Gobierno Regional a uno o más planes de desarrollo integral en comunidades indígenas, a ejecutarse en predios acogidos al artículo 20, letras a) y b) de la Ley N°19.253, los que podrán incluir todos o algunos de los siguientes componentes: fomento productivo, infraestructura básica de carácter productivo, saneamiento sanitario, electrificación rural, residuos sólidos, construcción o mejoramiento de caminos comunitarios y casetas sanitarias. Los Planes Integrales de Inversión Comunitarios (PIIC), diseñados por las comunidades indígenas con el apoyo de la FAO, buscan precisamente utilizar la oportunidad de financiamiento que ofrece esta glosa.

Uno de los grandes cambios que representa la Glosa 09 es que los planes no ingresan al Sistema Nacional de Inversiones, sino a la Dirección de Presupuesto (DIPRES). Este organismo hace una evaluación integral del plan, de tal manera que no importa si un proyecto en sí mismo no es rentable como inversión desde la perspectiva y potencialidad de esa propuesta específica, dado que es el conjunto de iniciativas que contempla el plan lo que va a dar la rentabilidad social de las inversiones. Otra gran diferencia de la glosa es que su procedimiento es sencillo y directo, lo que se traduce en una reducción de los tiempos de respuesta.



Lo que se busca con ella es lograr oportunidad, integralidad, flexibilidad y mayores recursos, y en este contexto los PIIC constituyen un instrumento con "pertinencia pública", al adecuarse a la oferta estatal y al cumplir con los requerimientos y formatos establecidos por la institucionalidad para las postulaciones a financiamiento fiscal.

3.5 Instancia coordinadora de alto nivel

Considerando lo dicho, junto con la transversalización de la temática indígena en el aparato del Estado, se evaluó la necesidad de un ente de alto nivel encargado de coordinar, fomentar y orientar los asuntos indígenas. Este organismo debiera tener un rango político de relevancia, alta capacidad de liderazgo y gestión al interior de la administración pública y capacidades para ejercer efectivamente su rol articulador interinstitucional. Se reiteran los ejemplos del SERNAM y de la institucionalidad medioambiental, cuyos estatus relevantes han sido clave para posicionar y transversalizar las temáticas de las que son responsables.

3.6 Potenciamiento de recursos humanos y financieros

Superar las brechas que afectan a los pueblos indígenas en todos los ámbitos (vivienda, servicios básicos, fomento productivo y desarrollo social y cultural) exige no solamente que se deban optimizar los recursos disponibles, mediante una gestión mejorada, sino también que se contemple un fuerte reforzamiento de la capacidad institucional en lo referente a recursos humanos y se aseguren los recursos financieros para las inversiones requeridas en las comunidades indígenas. En cuanto a recursos humanos, la dotación de personal calificado debiera incrementarse para dar respuesta más efectiva a las necesidades de apoyo proveniente de las comunidades indígenas. Esto es particularmente importante en el caso de las municipalidades con mayor presencia de comunidades indígenas en fase de reasentamiento en predios adquiridos.

Junto con ello, se ve la necesidad de asegurar la capacitación de los funcionarios de los servicios públicos en temas relacionados con la temática indígena para una asistencia técnica pertinente a las comunidades.

En cuanto a recursos financieros, la inversión requerida para superar las brechas existentes que afectan a las comunidades indígenas implica realizar un esfuerzo especial de parte del Estado. Solamente como



referencia, para dar una idea de la magnitud de la inversión requerida, se cita la demanda de atención a comunidades con predios adquiridos identificada en la macrozona Sur, ya mencionada en el capítulo 2, sobre el estado de situación de los pueblos indígenas. Dicha demanda involucra actualmente a alrededor de 11 mil familias. A ella se suma la demanda proyectada, de acuerdo a la tasa de compra de predios prevista por CONADI para los próximos ocho años. De esta manera se llega a la cifra de alrededor de 18.600 familias, para las que se requieren viviendas, servicios básicos y apoyo para poner en producción los nuevos predios. La inversión para dar respuesta a estas necesidades se estima en 793.603 millones de dólares (MM\$396.802) para un periodo propuesto de 15 años⁵⁷, lo que evidencia el esfuerzo que se requiere hacer en materia de recursos financieros, uno de los nudos críticos principales que explican la situación de falta de desarrollo social de las comunidades con predios adquiridos.

3.7 Mejora en el acceso a la información

La relación de la institucionalidad con las comunidades y familias indígenas -aspecto en el que se presentan nudos críticos que hacen que esta sea débil y poco eficaz- depende en gran medida de que haya espacios de interacción y canales de comunicación que hagan posible el diálogo y el acceso a la información de parte de las familias y comunidades indígenas. La información permite conocer, por ejemplo, las oportunidades y requisitos relacionados con los programas e instrumentos públicos, y tomar decisiones. En estos procesos deben considerarse los bajos niveles de escolaridad que predominan en las comunidades indígenas, la brecha digital existente y los códigos culturales de los interlocutores. La información, por lo tanto, debe ser pertinente, oportuna, accesible, continua y con alto valor de uso. Asegurar lo señalado supone contar con un sistema de información y comunicación bien estructurado y eficiente.

De la misma manera, se requiere garantizar que la información generada por las instituciones incluya la variable indígena y que esta información sea accesible y actualizada, de tal manera que pueda servir de insumo a los fines de la política indígena, tanto para su diseño e implementación, como para su evaluación.



3.8 Mejora del capital social comunitario

El desarrollo indígena tiene como protagonistas a la comunidad indígena y a las familias que la componen, junto a otros actores, entre los que están la municipalidad, los servicios públicos, la CONADI y el Gobierno Regional. Este proceso tendrá éxito en la medida en que la comunidad y las familias se encuentren cohesionadas social y culturalmente, tengan la capacidad de asumir el rol que les corresponde como sujetos activos en la gestión de su propio desarrollo y se constituyan en contraparte sólida y confiable de la institucionalidad pública y privada.

En este sentido, la experiencia de los proyectos FAO aporta luces acerca de las soluciones a los nudos críticos que se refieren a las debilidades detectadas en el capital social comunitario, problema que determina una relación ineficaz con la institucionalidad y dificulta el acceso a los instrumentos del Estado. Los planes de gestión comunitario y territorial (PGCT), desarrollados en el marco de los proyectos FAO-CONADI y del Programa Conjunto, como instrumento de planificación participativa de las comunidades y territorios indígenas, incluyen un eje de acción de fortalecimiento de la gestión comunitaria, el cual apunta justamente a



potenciar la organización y a generar capacidad de liderazgo y de autogestión. En este aspecto le cabe un rol a las instituciones de apoyo, a través del acompañamiento que se requiere brindar a las comunidades, desde la etapa de precompra del predio en adelante, para permitirles fortalecer su capacidad organizativa, de análisis y de toma de decisión⁵⁸.

El Primer Encuentro de Comunidades Mapuche del Territorio Mariluan⁵⁹, de abril de 2006, en el que participaron comunidades reasentadas de Victoria y Lautaro, definió un conjunto de acciones dirigidas al fortalecimiento comunitario, entre ellas la necesidad de generar una contraparte del mundo indígena que permita una relación más efectiva con el sector público; reforzar las organizaciones y los liderazgos; involucrar a la comunidad a nivel local; mejorar la gestión interna y externa; capacitarse; y potenciar la coordinación y cooperación a diferentes niveles. Estos lineamientos, más bien intangibles, se tradujeron en iniciativas de coordinación territorial, en el diseño de PGCT y en la gestión de proyectos ante los servicios públicos.

Un aspecto clave para el mejoramiento del capital social comunitario es la capacitación, una de cuyas líneas de acción debiera orientarse a la formación de líderes comunitarios en aspectos de organización, autogestión indígena, instrumentos de política social, formulación y gestión de proyectos y acceso a la oferta institucional, entre otros. Considerando la brecha digital existente entre indígenas y no indígenas y la limitación que esto implica para acceder a los instrumentos públicos, es importante que la capacitación incluya formación en el manejo de programas computacionales, acceso a Internet y utilización de las páginas institucionales.

Fortalecer las estructuras y el funcionamiento de las organizaciones, incentivar el protagonismo de la comunidad, promover la toma de decisiones en forma autónoma desde la propia visión indígena, apoyar el desarrollo de capacidades y habilidades en los líderes y actores comunitarios y favorecer la autogestión son parte del mejoramiento del capital social comunitario. Desde un punto de vista institucional, la existencia de una contraparte indígena sólida y con capacidad de gestión es indispensable para movilizar de manera más efectiva el apoyo hacia las comunidades indígenas. Permite, además, optimizar la oferta pública y asegurar la sostenibilidad de los procesos de desarrollo en los territorios.



58 Propuesta de ruta metodológica para el desarrollo de las comunidades mapuche con predios adquiridos. FAO, 2010.

59 Este encuentro fue propiciado y apoyado por el Proyecto FAO-CONADI "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial", 2005-2006.





3.9 Mejora de la disponibilidad de tierras productivas

En relación a la baja calidad de los suelos y la escasez de agua que caracteriza a la mayor parte de los predios adquiridos (el 85% de ellos no tiene riego ni agua para consumo humano en la Región de La Araucanía⁶⁰), factores que inciden fuertemente en la escasa productividad de las tierras y en los reducidos ingresos de las familias indígenas, se visualizan dos tipos de opciones complementarias para contrarrestar estos factores limitantes. Una de ellas se refiere al problema de la falta de agua para consumo humano y riego. Al respecto, se cita la alternativa contemplada en el Plan Araucanía 7, la cual prevé desarrollar nuevas alternativas de APR, abasto de agua y pozos profundos. En cuanto a los sistemas productivos, se considera el estudio y construcción de em-

60 Plan Araucanía 7.



balses y sistemas de riego y el apoyo a las comunidades beneficiarias de tierras para la ejecución de obras extraprediales de riego o drenaje.

La otra opción apunta al mejoramiento del proceso de compra de los predios por parte del Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI, de tal manera de permitir inversiones más eficientes para la restitución/ampliación de tierras a las comunidades. Un punto considerado clave para lograr este propósito es el desarrollo de compras en base a criterios institucionales, definidos en una planificación estratégica de compras.



4.

MODELO DE ATENCIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

En este capítulo se aborda la metodología para la atención integral a comunidades indígenas con predios adquiridos desarrollada y aplicada por los proyectos FAO. De la misma manera, se identifican las características que debiera reunir una estrategia de intervención óptima orientada a coordinar, articular y movilizar la oferta pública, bajo la forma de un programa de atención integral, en apoyo al reasentamiento efectivo de las familias en los nuevos predios.

Las ideas y propuestas presentadas surgen de la experiencia de trabajo de los proyectos FAO en la Región de La Araucanía, implementados en distintas etapas, entre 2005 y 2012, en colaboración con CONADI, Gobierno Regional y la Municipalidad de Ercilla. La acción llevada a cabo permitió generar, validar y poner en práctica una metodología⁶¹ de trabajo con comunidades indígenas beneficiarias de tierras, con miras a enfrentar y buscar alternativas de solución a la compleja problemática del reasentamiento en los nuevos predios. De la misma manera, ha puesto en evidencia la necesidad de establecer un programa para la atención integral de las comunidades indígenas y, particularmente, de aquellas con predios adquiridos, basado en la articulación y la coordinación institucional y en los enfoques transversales de pertinencia cultural, participación, territorialidad y género. Con este propósito, la FAO, en el marco de las acciones de Programa Conjunto, ha colaborado en la elaboración de lineamientos y consideraciones que contribuyan al desarrollo integral de las familias de los predios adquiridos en la

61 Esta metodología se encuentra ampliamente documentada en las siguientes publicaciones y documentos: "El desafío del desarrollo para las comunidades mapuches con tierras restituidas por el Estado - Sistematización de una metodología de trabajo", FAO, 2008; "Propuesta de ruta metodológica para el desarrollo de las comunidades mapuche con predios adquiridos". FAO, 2010; "Aprendizajes de las metodologías utilizadas por dos experiencias de atención a comunidades indígenas: FAO - CONADI y Programa Orígenes", FAO, 2011; "Metodología para la elaboración de planes de gestión comunitarios y territoriales". FAO, 2012; y "Guía metodológica para la elaboración de planes integrales de inversión comunitarios". FAO, 2012. Los tres últimos documentos se encuentran en el CD-ROM adjunto.



macrozona Sur, mediante la propuesta de un perfil de programa como base para la discusión institucional⁶².

A continuación se examina la metodología aplicada en el trabajo con las comunidades indígenas, las cualidades de un modelo de atención integral a las mismas y, por último, la propuesta de un perfil de programa para la atención a comunidades con predios adquiridos, todo ello como aporte para avanzar hacia una política pública indígena más pertinente.

4.1 Metodología de trabajo con comunidades indígenas

La metodología desarrollada por los proyectos FAO en la Región de La Araucanía se orienta a procurar una atención integral, bajo una óptica multidisciplinaria, a las familias de comunidades indígenas beneficiarias de tierras. Responde a los enfoques transversales de pertinencia cultural, participación, territorialidad y género, y se enmarca en el objetivo de contribuir al reasentamiento efectivo de las familias en los nuevos predios, con miras a alcanzar un desarrollo social, económico y cultural, de acuerdo a la noción de bienestar y tipo de desarrollo al que aspiran las comunidades indígenas.

El desarrollo y aplicación de esta metodología se inserta en el marco de acuerdo entre el Gobierno Regional de La Araucanía y la FAO, el que busca impulsar una estrategia de gestión institucional coordinada entre los servicios públicos y, a la vez, una articulación entre la demanda indígena y la oferta pública. Para ello, la metodología cuenta con un instrumento que ha sido validado en el trabajo con comunidades indígenas en proceso de reasentamiento y que permite operativizar la estrategia de gestión articulada para la atención a comunidades con predios adquiridos. Este instrumento es el Plan de Gestión Comunitario y Territorial (PGCT).

4.1.1 Elaboración del Plan de Gestión Comunitario y Territorial (PGCT)

La elaboración participativa de un PGCT consta de diversas fases sucesivas y complementarias: una etapa previa para asegurar que la iniciativa se inserta en una planificación estratégica institucional; luego, como primera fase propiamente de la elaboración del PGCT, la

62 "Perfil de Programa para la Atención Integral de Familias de Comunidades Indígenas con Predios Adquiridos", FAO, 2012.

realización de un diagnóstico comunitario y territorial; sucesivamente, la planificación de los objetivos y líneas de acción que la comunidad se propone desarrollar para pasar de la situación actual a la deseada; y, finalmente, la planificación de inversiones, fase en la que se definen líneas de inversión consensuadas con la institucionalidad.

Gráfico N° 11 Fases en el proceso de elaboración de un PGCT.



A continuación se describen estas fases:

Planificación institucional estratégica

Es un paso previo con el que se busca generar un compromiso institucional vinculante para las futuras inversiones hacia las comunidades que serán atendidas y garantizar la existencia de una red pública de apoyo. Esta fase es clave para lograr un acercamiento entre la oferta pública y la demanda de las comunidades indígenas.

La finalidad es que los PGCT sean desarrollados teniendo en cuenta los contextos de política pública existentes, de manera tal que resulten compatibles con planificaciones estratégicas institucionales previas y así se garantice que el trabajo desarrollado en terreno con las comunidades pueda ser efectivamente considerado en los planes de inversión institucionales a corto y mediano plazo.

Diagnóstico de necesidades

Esta fase de la elaboración del PGCT permite generar la información que la comunidad requiere para objetivar y priorizar sus necesidades relativas a vivienda, servicios básicos, ámbito productivo y aspectos sociales y culturales.

Para el levantamiento de información se emplean diversas herramientas, como la entrevista grupal semiestructurada, la recopilación de información secundaria, la encuesta familiar, la entrevista a informantes clave, el levantamiento cartográfico y la realización de talleres comunitarios





destinados a objetivar la situación existente en los diferentes ámbitos. El resultado es un documento de diagnóstico validado por la comunidad.

Un aprendizaje sobre esta fase enseña que cuando el diagnóstico se realiza sin considerar el contexto de política pública y la existencia de instrumentos que puedan aplicarse para dar respuesta a las carencias identificadas, es muy posible que los planes que resulten y se gestionen ante la institucionalidad no prosperen por falta de pertinencia y compromiso institucional. El diagnóstico de por sí despierta expectativas en la comunidad, sobre todo si son múltiples y graves las carencias que la afectan. Existe, por lo tanto, un alto riesgo cuando las necesidades identificadas van más allá de lo realmente factible. La no respuesta institucional generará frustración, pérdida de confianza y probablemente será entendida por la comunidad como falta de voluntad política, lo que alimentará conflictos. En este sentido, el acompañamiento técnico debe proporcionar orientación a la comunidad para que conozca el alcance del ejercicio de diagnóstico, sepa de antemano cuáles son las opciones de respuesta institucional disponibles y priorice sus necesidades. Estos riesgos no se presentan cuando el diagnóstico es parte de un proceso de atención articulado con la institucionalidad. Lo deseable es lograr una imagen objetivo compartida entre la comunidad y la institucionalidad que permita una efectiva articulación entre demanda indígena y oferta pública.

Se cita, como ejemplo, el PGCT piloto para el territorio de Ercilla Norte⁶³, el que incluye tres comunidades (Folil Mapu, Requiem Pillan y Juan Collio). El diagnóstico identificó que, en el ámbito de vivienda, se requería la construcción de 41 viviendas nuevas, la ampliación de 10 y el mejoramiento de 17. De esta manera, las etapas sucesivas del PGCT de Ercilla Norte se deberán hacer cargo de estas necesidades en función de planificar las soluciones.

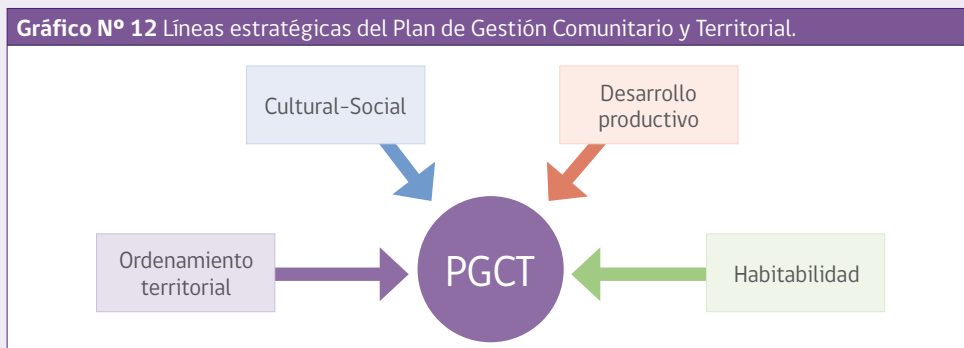


Planificación del desarrollo comunitario

La segunda fase en el proceso de elaboración del PGCT es la planificación. En ella la comunidad, a partir de los resultados del diagnóstico, identifica y prioriza sus necesidades y define participativamente el horizonte de desarrollo que se propone alcanzar, es decir, sus objetivos estratégicos.

Los objetivos estratégicos apuntan a cómo la comunidad espera estar en el corto, mediano y largo plazo. Los ejes de acción, en tanto, trazan el camino que permitirá pasar de la situación actual a la deseada e indican los esfuerzos y apoyos que se requieren para lograrlo.

Como muestra el siguiente Gráfico N° 12, el PGCT se estructura en base a ejes de acción, referidos a los siguientes aspectos: ordenamiento comunitario, habitabilidad (entendida como la habitabilidad predial), desarrollo productivo y desarrollo social y cultural.



EJES DE ACCIÓN DEL PGCT

El eje de ordenamiento comunitario incluye acciones tendientes a establecer acuerdos acerca del uso y aprovechamiento de las nuevas tierras (espacios para la habitabilidad; áreas comunes, como lugares de significación cultural, sede, escuela e iglesia; sectores destinados a la producción, zonas de bosque, etc.).

El eje de habitabilidad busca generar las condiciones para el asentamiento de las familias (acceso a vivienda y servicios básicos, y seguridad alimentaria).

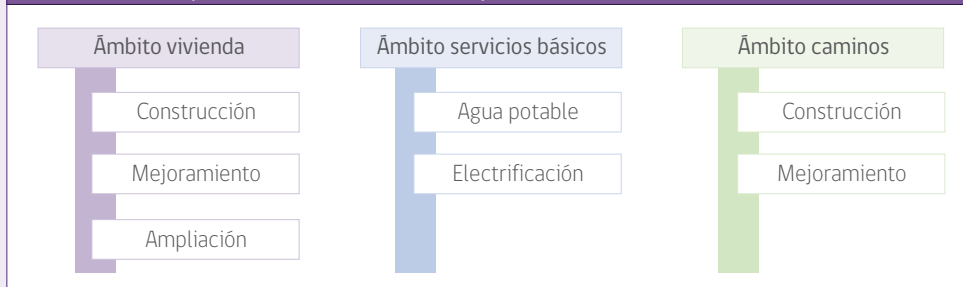
El eje de gestión económica-productiva procura promover desarrollo económico para elevar la calidad de vida de las comunidades, mediante la implementación de planes productivos en los ámbitos agrícola, ganadero, forestal y otros, como ecoturismo, artesanía, etc.

El eje de reforzamiento de la gestión comunitaria y territorial contempla el fortalecimiento de los actores sociales, culturales y productivos.

El eje de reforzamiento sociocultural se orienta al reforzamiento de la identidad y la cultura.

A modo de ejemplo, el Gráfico N° 13 presenta los ámbitos abordados por el eje de habilitación del PGCT, el que incluye vivienda, servicios básicos y caminos, y las acciones previstas en cada uno de ellos.

Gráfico N° 13 Esquema del eje de habilitación predial del PGCT.





Planificación de inversiones

Esta es la última fase del proceso de elaboración del PGCT. En ella se definen los costos y requerimientos de inversión que supone llevar a la realidad los diferentes componentes del plan, para lo cual se toman en cuenta las capacidades presupuestarias viables de focalizar y se busca validar con las instituciones la propuesta de inversiones.

Siguiendo con el ejemplo del PGCT piloto de Ercilla Norte, el plan de inversiones incluye un cuadro de costos para cada línea de acción, lo que permite dimensionar la inversión total aproximada que se requiere para implementar el plan. Para mejor comprensión, se sugiere revisar el documento Plan de Gestión Comunitario y Territorial del Territorio Ercilla Norte (incluido en el CD-ROM adjunto).

El involucramiento de las instituciones en la elaboración del PGCT es clave, ya que permite que este sea no solamente pertinente para la comunidad, sino también para las instituciones, al adecuarse a la oferta pública en materia de asistencia técnica e inversión. En este sentido, el PGCT reduce la brecha entre demanda indígena y oferta pública y le da viabilidad a la gestión ante las instancias institucionales.

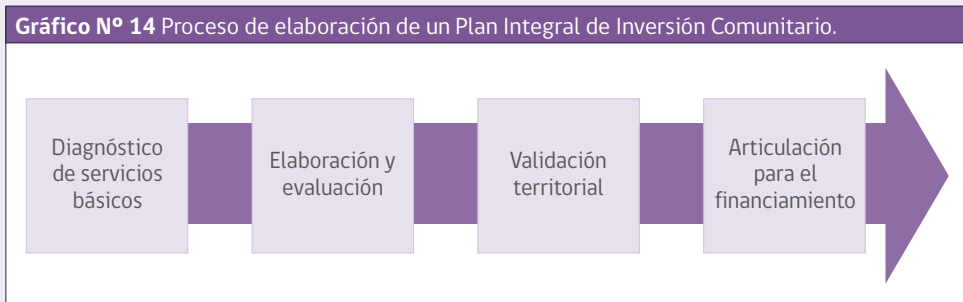


4.1.2 Elaboración del Plan Integral de Inversión Comunitario (PIIC)

Una vez que el PGCT ha sido definido y consensado entre la comunidad y las instituciones, se requiere avanzar hacia su implementación. Uno de los instrumentos elaborados para la implementación en el ámbito de habilitación predial en servicios básicos es el Plan Integral de Inversión Comunitario (PIIC). El PIIC busca implementar las líneas de acción del PGCT mediante una cartera de proyectos de inversión, definida bajo un enfoque integrado en el territorio. La estrategia se orienta a asegurar primeramente la habitabilidad en los nuevos predios, es decir, las inversiones requeridas en materia de servicios básicos y módulo de seguridad alimentaria (huerto, invernadero, frutales, chacra y gallinero, etc.) para el reasentamiento de las familias, para luego abordar las inversiones en desarrollo productivo.

La base para la elaboración de un PIIC puede ser, como en este caso, el PGCT elaborado previamente por la comunidad. La metodología plasmada en el PGCT es clave para el diseño del PIIC, dado que constituye el marco que define los objetivos de la comunidad, las necesidades priorizadas, las líneas de acción y los costos estimados de las inversiones requeridas. Contiene, además, los resultados del diagnóstico, información que sirve de insumo para el diseño de los proyectos.

La elaboración de un PIIC contempla una serie de pasos. El siguiente Gráfico N° 14 ilustra el proceso de elaboración de un PIIC orientado a la inversión en infraestructura de servicios básicos (agua potable rural, electrificación y caminos comunitarios).





La etapa de diagnóstico de servicios básicos comprende la revisión y análisis del PGCT (de no existir éste, se debe realizar un diagnóstico participativo); el levantamiento de información en terreno mediante encuestas a las familias que viven en el predio adquirido; la elaboración de monografías de caminos comunitarios y de acceso de los predios; la determinación de las brechas existentes en servicios básicos; y la identificación preliminar de iniciativas de proyectos de inversión que podrían formar parte de la cartera de proyectos del PIIC.

El producto de esta etapa es un documento de diagnóstico que presenta las principales problemáticas relacionadas con el acceso a los servicios de agua potable, electrificación y caminos y una visión territorial integral de la situación actual de la comunidad.

La siguiente etapa de elaboración y evaluación tiene como objetivo formular los proyectos de inversión en agua potable rural (APR), electrificación e infraestructura vial que formarán parte del PIIC. Cada iniciativa presenta el problema, estudio de alternativas, evaluación de la viabilidad y conclusiones acerca de la rentabilidad social que tendría ejecutar el proyecto para la comunidad y el territorio. Los proyectos se formulan de acuerdo a los formatos institucionales y a los protocolos establecidos para las postulaciones a recursos fiscales. Para ello se requiere un trabajo colaborativo entre el equipo que elabora el PIIC,



el municipio y las unidades técnicas de las instituciones involucradas. El resultado de esta etapa es una cartera de proyectos de inversión evaluados bajo un enfoque integrado.

La etapa de validación territorial del PIIC tiene como objetivo conocer la opinión de la comunidad sobre los proyectos y tomar decisiones sobre cada una de las iniciativas contempladas.

Por último, la etapa de articulación de recursos para el financiamiento del PIIC se refiere al ingreso de la cartera de proyectos al Sistema Nacional de Inversiones y a la articulación con las instituciones relacionadas para obtener los recursos requeridos. En este punto se vuelve a insistir en la necesidad de que el PIIC considere no solo la demanda comunitaria plasmada en el PGCT, sino también las oportunidades que ofrecen los instrumentos existentes, en un marco de acuerdo previo vinculante con la institucionalidad que garantice la disponibilidad de los recursos financieros. Con este fin, la metodología contempla la realización de un análisis institucional previo de la propuesta de los PGCT y luego de los PIIC, de tal manera de asegurar que se ajuste a la factibilidad institucional, en términos de capacidad presupuestaria viable de focalizar. El objetivo es que el PIIC pueda constituirse efectivamente en una herramienta consensuada y vinculante de articulación entre los requerimientos de la comunidad y la institucionalidad, para efectos de garantizar la provisión de las inversiones.





La implementación del PIIC requiere la participación y coordinación de los servicios públicos, el municipio, la CONADI y el Gobierno Regional, además del protagonismo de la comunidad. Un aprendizaje interesante se refiere a la integración de varias comunidades en un PIIC. Cuando entre ellas existe coincidencia en cuanto a objetivos y líneas de acción y, además, son vecinas o cercanas, lo más lógico es agrupar los requerimientos territorialmente, si bien el proceso de planificación puede realizarlo cada comunidad de forma individual. La sinergia da fortaleza al plan y facilita la operatoria por parte de las instituciones. Es el caso de la mayoría de los PIIC⁶⁴.

La experiencia de elaboración de PIIC ha estado referida fundamentalmente a los ámbitos de servicios básicos, como paso prioritario para asegurar las condiciones esenciales de habitabilidad requeridas por las familias para asentarse en los nuevos predios. En una fase siguiente, el PIIC puede ser utilizado, de la misma manera, como instrumento para la implementación del PGCT en los aspectos de desarrollo productivo y desarrollo social y cultural, mediante una programación de inversiones y proyectos específicos.

64 Plan Integral de Inversión Comunitaria Selva Oscura Poniente. Plan Integral de Inversión Comunitaria Comunidades Dispersas (comunidades Bernardo Ñanco e Ignacio Queipul). Programación de inversiones PGCT Huañaco Millao y Ercilla Norte.



Aplicación de los enfoques transversales

La metodología de trabajo de los proyectos FAO para la atención de las comunidades indígenas con predios adquiridos puede considerarse como el fruto de un proceso participativo de construcción de la propuesta. En efecto, esta se ha perfilado en el curso del trabajo directo con las comunidades indígenas. En este proceso se han tomado en cuenta las formas propias de relacionamiento y organización mapuche, la índole de los liderazgos, los protocolos, el vínculo entre territorio e identidad, los tipos de encuentros comunitarios, entre otros aspectos sociales y culturales. De esta manera, el diseño de la metodología se ha podido enriquecer -en un proceso continuo- con el aporte de las comunidades y, al mismo tiempo, validarse en la interacción de trabajo con ellas, lo que ha permitido generar una herramienta con pertinencia cultural.

La participación, igualmente, es un enfoque que es parte esencial de la metodología, al basarse en el involucramiento de las comunidades en la identificación y priorización de los problemas y necesidades y en la elaboración de los PGCT y PIIC.

En cuanto al enfoque territorial, los proyectos FAO partieron por considerar el valor y el potencial que tiene “lo mapuche” como factor de encuentro y definición para el establecimiento de alianzas entre comunidades que comparten un mismo territorio. Sobre esta base, en una primera etapa, acompañaron la conformación de mesas territoriales indígenas y la realización de talleres territoriales para identificar los problemas y trazar lineamientos estratégicos de acción. Posteriormente, el énfasis se ha centrado en el apoyo a la articulación de comunidades interesadas en la gestión de iniciativas comunes para el territorio. La clave ha sido el número limitado de comunidades agrupadas (no más de cuatro por alianza), la concordancia en temas de interés compartido y la localización colindante. Para las comunidades, la funcionalidad de la articulación territorial ha demostrado su validez al permitirles generar sinergia y gestionar en forma conjunta sus PIIC ante la institucionalidad.

En materia de género, la realización de los diagnósticos ha posibilitado que las comunidades identifiquen, caractericen y valoricen el rol de la mujer indígena en la actividad productiva con fines de seguridad alimentaria, así como los requerimientos para su mejora. De esta manera, los PGCT han incorporado fuertemente este ámbito en el eje de desarrollo productivo, con el fin de mejorar la producción y la productividad de los rubros de seguridad alimentaria, tradicio-





nalmente manejados por las mujeres. Para ello, han contemplado principalmente aportes de capital y capacitación. El aprendizaje que se pudiera extraer de la aplicación del enfoque de género indica la necesidad de que este explore también en otras dimensiones sociales de la relación entre los sexos, con miras a superar asimetrías e inequidades históricas.

4.2 Propuesta de atención a comunidades indígenas en base a la experiencia de FAO en el trabajo con comunidades con predios adquiridos

Los antecedentes aportados sobre la situación actual de las comunidades indígenas con predios adquiridos y las causales que determinan la falta de eficacia de la atención a estas comunidades de parte de la institucionalidad pública evidencian que la política de compra de tierras, por sí sola, no soluciona el estado de situación de los predios adquiridos, ni la situación de pobreza en que se encuentran las familias indígenas beneficiadas. En el caso de la Región de La Araucanía, por ejemplo, se han entregado 71.169 hectáreas al 2010, lo que ha beneficiado a 6.529 familias. Sin embargo, el 85% de los predios está fuera del circuito





productivo, sin riego, sin vivienda, ni habilitaciones básicas, con un 60% de familias favorecidas sin ocupar sus nuevas tierras⁶⁵.

A las brechas existentes en el acceso a servicios básicos y fomento a la producción, hay que agregar las brechas proyectadas, al contemplar la CONADI una entrega de tierras a nuevas comunidades a una tasa aproximada de diez mil hectáreas por año para los próximos ocho años, lo que hace más urgente e imperiosa la necesidad de una estrategia de intervención institucional que dé respuesta a los requerimientos de las comunidades con predios adquiridos.

Tomando en cuenta los nudos críticos que limitan la acción estatal, la sola inyección de recursos financieros, bajos los actuales esquemas institucionales, no logrará la integralidad en la intervención, la eficacia en la capacidad de gestión, ni la disminución de los excesivos tiempos de respuestas actuales a las demandas de las familias, lo que plantea la necesidad de realizar un profundo rediseño de la forma en que se implementa la política indígena.

Se requiere introducir nuevos mecanismos y estrategias que permitan desarrollar una mayor articulación, focalización y coordinación de las distintas instituciones involucradas para concurrir con una oferta integral que permita el traslado y ocupación del predio, como también la implementación de programas vinculados que permitan elevar el bajo impacto en la "productividad" de las tierras traspasadas, haciéndolas más eficientes.

Surge así la necesidad de que la política de compra de tierras sea complementada a través de una iniciativa especial para la población beneficiaria con predios adquiridos, que permita una gestión más eficaz y pertinente, mediante una focalización y articulación de la acción estatal, orientada al desarrollo integral de las comunidades indígenas.

En este contexto, y como posible estrategia de solución, la FAO, en el marco del Programa Conjunto ejecutado en colaboración con el Gobierno de Chile, elaboró una propuesta de Perfil de Programa para la Atención de las Familias de Comunidades Indígenas con Predios Adquiridos para las regiones de la macrozona Sur, en base a los requerimientos del Sistema Nacional de Inversiones⁶⁶. Esta propuesta se considera un insumo para la discusión institucional y, de evaluarse pertinente, la posterior elaboración de un programa que contribuya a lograr que los predios adquiridos se transformen en una real oportunidad de desarrollo económico y social para las familias indígenas, lo cual crearía las condiciones básicas necesarias para un desarrollo integral, sostenible y autogestionado.

El problema que aborda el Perfil de Programa (el estado de situación de las familias con predios adquiridos) surgió como resultado de un análisis basado en la multicausalidad (expresada en un “árbol de problemas”) que llevó a determinar el problema diagnosticado. Este se enuncia de la siguiente manera: “Familias de comunidades indígenas beneficiadas con predios adquiridos habilitados en condiciones insuficientes para la producción y habitación”.

La multiple causalidad (expresada en el “árbol de problemas”) sirvió de base, a la vez, para construir un “árbol de soluciones”, el cual plantea, frente a la problemática identificada, la situación deseada a la que se quisiera llegar, en los siguientes términos: “Familias de comunidades indígenas beneficiadas con predios adquiridos aumentan el uso de infraestructura de servicios básicos, vivienda de calidad y recursos para el desarrollo productivo, mejorando así su calidad de vida.” Este nuevo escenario, de aumento del nivel de desarrollo social de las familias de las comunidades con predios adquiridos, es el objetivo que se propone alcanzar la propuesta de Perfil de Programa, una vez mejorada en base a la discusión institucional.

Se plantea que el área de influencia del Programa, en términos geográficos, corresponde a la zona rural de la macrozona Sur, que comprende las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. A nivel rural,

66 El documento completo del Perfil de Programa se incluye en el CD-ROM adjunto.





estas cuatro regiones agrupan una población indígena de 313.123 habitantes⁶⁷, de la cual el 61% se encuentra en La Araucanía.

Se considera como la población objetivo del Programa a las familias de comunidades indígenas beneficiadas por el Fondo de Tierras y Agua de CONADI, a través de los Artículos 20 a) y 20b) colectivos. Entre los años 1994 y 2011, el Fondo de Tierras y Agua de CONADI ha beneficiado a 10.882 familias, en las cuatro regiones. Considerando una media de 3,6 integrantes por familia⁶⁸, se estima que la población involucrada alcanza las 39.175 personas. A esta cifra, se debe adicionar una proyección estimada de 7.782 familias que serán beneficiadas con nuevas compras, según lo anunciado por CONADI⁶⁹ para los próximos 8 años. Esto equivale a 28.015 personas, siendo posible proyectar una población objetivo total para el Programa de 67.190 habitantes (21,46% de la población indígena de la macrozona Sur). La siguiente Tabla N° 6 resume lo expuesto, así como también la demanda actual y proyectada en servicios básicos, red vial y necesidad para fomento productivo. Igualmente, entrega un dato

67 Perfil de Programa, bajo cruce de variables en REDATAM, en base a encuesta CASEN 2009.

68 Proporción calculada en base a la población rural que habita viviendas en condición de ocupación permanente en el área rural de la Región de La Araucanía.

69 Proyección hecha por CONADI, según presentación de Dirección Nacional de CONADI, 2011.



que revela la gran cantidad de tiempo que se requeriría para superar las brechas indicadas, bajo los actuales esquemas institucionales y de no establecerse un programa de atención integral a las comunidades con predios adquiridos.

Tabla N° 6 Tasa de cobertura actual y años requeridos para la cobertura de brecha existente a 2009.

Ítem evaluado	Familias asentadas en predios adquiridos a 2009	Cobertura %	Cobertura a 2009	Brecha a 2009	Periodo 1993-2009 (Años)	Tasa acceso familias/año	Años requeridos cobertura	Unidad
Agua potable	4.353	11	479	3.874	16	29,93	129	Arranques
Saneamiento sanitario	4.353	23,40	1.019	3.334	16	63,66	52	Uniones domiciliarias
Energía eléctrica	4.353	61,50	2.677	1.676	16	167,32	10	Empalmes
Calidad global de vivienda	4.353	29,72	1.294	3.059	16	80,86	38	Viviendas
Redes de transporte	4.353	Sin inf.	435	871	16	27,21	32	Km.
Instrumentos de fomento	4.353	Sin inf.	653	3.700	16	40,81	91	Instrumentos

Fuente: Perfil de Programa.

Las cifras de la columna destacada permiten dimensionar los largos tiempos de respuesta (de 10 a 129 años, según el servicio) que se requerirían para atender las necesidades de las comunidades con predios adquiridos en materia de infraestructura de servicios básicos e instrumentos de fomento productivo, aplicando los actuales instrumentos públicos a las tasas históricas de cobertura. El análisis solo considera la brecha hasta 2009, no incluye las proyecciones. Los datos son elocuentes y ponen en evidencia la necesidad de un profundo rediseño de la forma en que se implementa la política indígena para dar respuesta a las demandas actuales y futuras de las familias indígenas.

Para que el Programa que se propone diseñar de atención a las comunidades con predios adquiridos se constituya en una estrategia o mecanismo de gestión y operación efectivo, se considera que en el futuro debería estar en condiciones de permitir lo siguiente:

- Aumentar los recursos financieros disponibles para invertir y aplicar instrumentos en predios adquiridos.



- Aumentar y mejorar la calificación de los recursos humanos disponibles para el trabajo en predios adquiridos.
- Proveer atención integral a la demanda de los predios, para su habilitación, coordinando la oferta pública bajo enfoque intersectorial.
- Generar un proceso vinculante entre instituciones para atención coordinada de predios adquiridos y resolución de nudos críticos.
- Generar un proceso planificado de compra de tierras, considerando criterios de las inversiones posteriores, permitiendo mitigar las restricciones de mercado.
- Permitir la transversalización de los asuntos indígenas.
- Facilitar y fomentar la cohesión social de las comunidades en su proceso de reasentamiento.
- Permitir la vinculación y participación de las familias y comunidades indígenas, a través del acceso a la información de la oferta pública de forma pertinente a su realidad social y cultural.
- Permitir adecuar instrumentos de atención en base a pertinencia cultural de manera permanente.

El diseño de la propuesta parte de la premisa que es posible proveer las condiciones necesarias para el asentamiento efectivo de las familias, con un soporte institucional adecuado y alineado a ese objetivo, sumado a un capital social comunitario preparado para vincularse y hacer uso efectivo de los bienes y servicios provistos por el Estado.

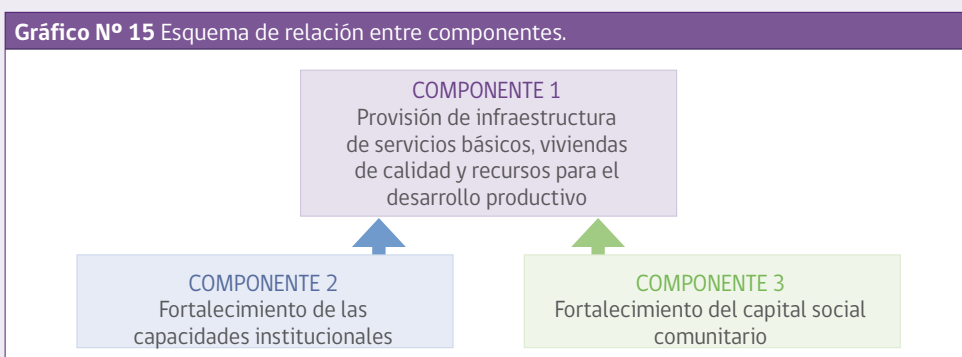
El Programa que se propondría aborda de manera planificada y articulada el desarrollo de tres grandes componentes, en respuesta a los nudos críticos y causales que determinan la problemática de las familias indígenas con predios adquiridos habilitados en condiciones insuficientes para la producción y habitación. Estos componentes son los siguientes:

- 1) Provisión de infraestructura de servicios básicos, viviendas de calidad y recursos para el desarrollo productivo. Este componente se propone que las familias indígenas aumenten su acceso a servicios básicos, viviendas de calidad y recursos para el desarrollo productivo y así puedan lograr asentarse efectivamente en los predios adquiridos.



- 2) Fortalecimiento de las capacidades institucionales. Este componente se plantea que las instituciones fortalezcan sus capacidades para la atención integral de las familias de comunidades con predios adquiridos.
- 3) Fortalecimiento del capital social comunitario. Como resultado de este componente, se espera que las comunidades fortalezcan su cohesión y capital social, a través de actividades que contribuyan a la autogestión.

El siguiente Gráfico N° 15 muestra cómo estos tres componentes interactúan y dan forma al Programa.



La propuesta diseñada establece la inversión en tres áreas: servicios básicos, viviendas de calidad e instrumentos para el desarrollo productivo (componente 1). Estas inversiones requieren del fortalecimiento de las capacidades institucionales para una correcta y eficaz aplicación de la inversión (componente 2) y del fortalecimiento de las capacidades comunitarias y humanas (componente 3) para llevar adelante el proceso de reasentamiento y autogestión de los recursos traspasados.

El componente más concreto para la población objetivo es el 1 (provisión de infraestructura de servicios básicos, viviendas de calidad y recursos de fomento productivo), el cual es sostenido por el componente 2, que atiende las necesidades y requerimientos de la población objetivo, y por el componente 3, que convierte a la comunidad indígena en una contraparte sólida, protagónica y con capacidad de gestión, que optimiza la oferta pública y asegura la sostenibilidad de su propio desarrollo.

Se estima que la actuación de estos componentes permitiría en el futuro alcanzar el objetivo previsto: que las familias de comunidades indígenas

beneficiadas con predios adquiridos aumenten el uso de infraestructura de servicios básicos, vivienda de calidad y recursos para el desarrollo productivo y que con ello mejoren su calidad de vida.

El diseño de la propuesta incluye una Matriz de Marco Lógico que muestra la relación entre los componentes, con una descripción de las principales actividades que se consideran necesarias para dar solución a los problemas que determinan la existencia de familias indígenas con predios adquiridos habilitados en condiciones insuficientes para la producción y habitación. Para construir la Matriz de Marco Lógico se utilizó una matriz de cuatro columnas, según los requisitos del Sistema Nacional de Inversiones: objetivo, indicadores, medios de verificación y supuestos.

La propuesta incluye también una matriz de identificación y análisis de los actores públicos y privados involucrados, directa o indirectamente, en la ejecución del Programa, a nivel comunal, regional y nacional, como también del impacto potencial que tendría la participación de cada uno de ellos en la implementación de la iniciativa. Entre los actores específicos se encuentran, en primer lugar, las familias beneficiadas con predios adquiridos y las comunidades mismas; y, luego, la municipalidad, el Gobierno Regional, los diferentes servicios públicos, los ministerios, los prestadores de asistencia técnica y social, entre otros.

La matriz que se elaboró presenta un análisis de los actores, sus principales intereses, potencialidades y limitaciones, como también los elementos





Foto, CONADI

que se requieren de cada uno de ellos (como participación, capacidad de convocatoria, gestión adecuada, coordinación interinstitucional, etc.). Este análisis servirá como base para la articulación entre instituciones en una futura etapa donde se detalle la operación del Programa.

En la propuesta de Programa, el presupuesto estimado que se ha considerado y proyectado (en el mejor escenario para la implementación) es del orden de MUSD 793.603 (MM\$396.802), para un periodo de 15 años de duración.

Al comparar el costo de cubrir la brecha existente, bajo el esquema de trabajo actual, y el costo del Programa propuesto, no se advierte una diferencia significativa. Es posible, más bien, que la ejecución del Programa genere economías de escalas y de gestión, lo que mejoraría los resultados de la inversión pública. Por otra parte, en términos del impacto esperado, el Programa se traduciría en un notable aumento de las tasas históricas de servicios provistos, aumento imposible de lograr bajo el esquema actual, aunque se coloque a disposición la totalidad de los recursos requeridos.

En su diseño, el Programa propuesto no replicaría las funciones ni tareas que tienen los servicios públicos, sino, por el contrario, se considera que debiera valorar y apoyarse en la experiencia y experticia que poseen estos servicios. Un planteamiento es que sea un programa de segundo piso que trabaje a través de la institucionalidad pública y que cuente con dos elementos: 1) tenga recursos especiales, es decir, recursos incrementales, y 2) que esos recursos dispongan de un estatus operativo legal que permita una ejecución rápida.



Se trata de una propuesta ambiciosa, integral, focalizada, con un marco institucional y operacional ágil, un presupuesto conforme al volumen del desafío y orientada de acuerdo a enfoques de pertinencia cultural, participación, territorialidad y género, lo cual, en el futuro, podría constituirse en un modelo de intervención efectivo y eficiente de atención a comunidades con predios adquiridos.



5. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

Este capítulo presenta las principales conclusiones que se derivan del análisis de los temas abordados y los desafíos que implica mejorar la política y la gestión pública hacia el mundo indígena.

- El bajo acceso del mundo indígena a los programas e instrumentos del Estado tiene como causal una serie de nudos críticos presentes en su diseño o aplicación, por lo cual se requiere adecuarlos o flexibilizarlos para dotarlos de pertinencia cultural y permitir un mayor acceso de las personas y comunidades indígenas a sus oportunidades y beneficios.
- Los programas e instrumentos públicos muestran una baja incorporación de los enfoques transversales de pertinencia cultural, participación, territorialidad y género, lo que explica por qué en muchos casos no llegan suficientemente a los beneficiarios ni logran sus objetivos. Tanto en la adecuación como en el diseño de nuevos programas e instrumentos, se deben incorporar o reforzar estos enfoques.
- No existe un programa que atienda la situación particular de las comunidades con predios adquiridos. Es necesario, por lo tanto, diseñar un programa de atención integral a las comunidades indígenas con predios adquiridos.
- En la gestión y operación institucional, predomina un enfoque de trabajo sectorial, hay falta de coordinación y una oferta pública desarticulada y dispersa, lo que determina que la atención a las comunidades indígenas sea poco eficiente. Para superar esta situación se requiere profundizar la transversalización de la temática indígena en el Estado, avanzar hacia una gestión articulada de la institucionalidad y establecer un organismo coordinador, con un rango político de relevancia, encargado de fomentar, orientar y coordinar los asuntos indígenas.
- Existe escasez de recursos humanos y financieros, tanto en los servicios públicos como en las municipalidades, para brindar cobertura efectiva a las necesidades de atención a las comunidades indígenas. Se debe aumentar la dotación de recursos humanos y mejorar su calificación, especialmente a nivel local, e incrementar los recursos financieros para invertir y aplicar instrumentos en las comunidades indígenas.



- Se debe apoyar el fortalecimiento del capital social comunitario, especialmente el que dice relación con las organizaciones indígenas y sus líderes, para favorecer la autogestión y la sostenibilidad de los procesos de desarrollo.
- Se requiere reforzar y mejorar los sistemas de información desde y hacia el mundo indígena, de tal manera que la información sea accesible, oportuna, de alto valor de uso y pertinente para los usuarios, especialmente para las familias y comunidades indígenas. De la misma manera, se debe asegurar la disponibilidad de información relativa a la temática indígena, especialmente sobre la aplicación de los programas e instrumentos públicos, y ponerla a disposición para el uso transversal de las instituciones, como insumo para los procesos de planificación y gestión institucional.



ANEXOS

ANEXO 1

Productos generados por el Programa Conjunto “Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención y gestión de conflictos interculturales en Chile, en el período 2009–2011” (Incluidos en CD adjunto)

Este anexo incluye un breve resumen de los productos generados por el Programa Conjunto. Los productos se presentan ordenados de acuerdo a una clasificación que contempla dos ámbitos: gestión estratégica y gestión operativa.

1.1 Productos correspondientes al ámbito de gestión estratégica:

Revisión de programas e instrumentos públicos para el mundo indígena en Chile

En el marco del objetivo que busca contribuir al mejoramiento de la política pública y la gestión de la institucionalidad hacia el mundo indígena, este estudio analiza los programas e instrumentos públicos a los que pudieran tener acceso las comunidades indígenas o sus miembros, identifica fortalezas y debilidades de la oferta estatal en los ámbitos de intervención relacionados con habitabilidad, producción y desarrollo social y cultural. También examina la existencia de los enfoques transversales (pertinencia cultural, participación, territorialidad y género) en el diseño de los programas e instrumentos públicos disponibles. Además, efectúa un análisis del nivel de acercamiento de las instituciones públicas a las necesidades de los pueblos indígenas, considerando para ello si las instituciones analizadas cuentan con programas e instrumentos dedicados exclusivamente a indígenas, si estos son pertinentes, si existe información y difusión desde y hacia las comunidades indígenas y si hay



una presencia institucional en zonas indígenas y un trabajo articulado entre las instituciones.

El estudio incluye conclusiones y recomendaciones para mejorar la oferta pública orientada al desarrollo integral de los pueblos indígenas, y señala cuáles son los desafíos futuros en esta materia. Finalmente, en los apartados, se entrega una caracterización detallada de los programas e instrumentos que pueden beneficiar a los pueblos indígenas, con una descripción de cada instrumento, objetivos, acceso, requisitos, beneficios y otras informaciones útiles para los potenciales usuarios indígenas.

Aprendizajes de las metodologías utilizadas por dos experiencias de atención a comunidades indígenas: FAO – CONADI y Programa Orígenes

Este estudio responde al objetivo de contribuir a la incorporación de criterios de pertinencia cultural en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en los niveles nacionales y locales. Con este fin, identifica los aprendizajes de dos metodologías de atención a comunidades indígenas: una, desarrollada por los proyectos FAO-CONADI y, otra, por el Programa Orígenes. Ambas iniciativas realizaron un esfuerzo por incorporar los enfoques transversales de pertinencia cultural, participación, territorialidad y género en sus intervenciones orientadas a apoyar el desarrollo integral de comunidades indígenas.

El análisis aborda los siguientes aspectos de ambas metodologías: población atendida, cobertura y descripción de las iniciativas; metodologías de trabajo utilizadas; etapas de levantamiento de necesidades (diagnósticos y construcción del plan de desarrollo) e incorporación de enfoques transversales; financiamiento para la asistencia técnica; acompañamiento de instituciones públicas e incentivos para su involucramiento; etapa de implementación de los planes de desarrollo; y resultados logrados. Además, se recogen evaluaciones de las experiencias analizadas y un análisis comparativo de las mismas. Finalmente, se extraen aprendizajes, conclusiones y recomendaciones como aporte a la política indígena.

Informe del Taller Regional “Hacia una institucionalidad pertinente para el desarrollo integral de las comunidades indígenas”

Este informe presenta los resultados del Taller Regional “Hacia una institucionalidad pertinente para el desarrollo integral de las comunidades



indígenas”, realizado en Temuco, el 14 de diciembre de 2011, como parte de las actividades del Programa Conjunto orientadas a fortalecer las capacidades regionales en función de alcanzar una mayor articulación interinstitucional que dé respuesta a las necesidades de desarrollo de las comunidades mapuche beneficiarias de tierras.

El taller validó los resultados del diagnóstico sobre la situación de las comunidades con predios adquiridos en la macrozona Sur, elaborado por la FAO, como base para el diseño de un perfil de programa especial de atención a dichas comunidades. El diagnóstico demostró que la habilitación de los predios adquiridos es muy baja y que ello afecta significativamente la calidad de vida de las familias y el uso productivo de los predios.

El taller analizó las necesidades existentes en los predios, especialmente referidas a vivienda, servicios básicos y producción; los nudos críticos que impiden la entrega fluida del servicio correspondiente; las posibles soluciones, unas de corto plazo y otras de mediano plazo, referidas a aspecto de la precompra como de la poscompra; y, finalmente, la o las instituciones a las que les concerniría asegurar la respuesta a las necesidades identificadas.

Informe del Taller Nacional “Hacia una política indígena pertinente”

Este documento presenta los resultados del Taller Nacional “Hacia una política indígena pertinente”, realizado en Santiago, Chile, el 5 y 6 de enero de 2012. En este encuentro participaron alrededor de cien representantes de instituciones públicas relacionadas con el mundo indígena, tanto del nivel central, como de las regiones del norte, centro y sur del país.

El taller centró su trabajo en la identificación de los nudos críticos presentes en los programas e instrumentos públicos dirigidos al mundo indígena, ya sea en el diseño de estos o en su aplicación, situación que dificulta la atención del Estado a las necesidades de los pueblos indígenas. Igualmente, los participantes se abocaron a identificar las medidas orientadas a resolver los nudos críticos identificados, y las posibles mejoras en aspectos de la gestión institucional para un trabajo institucional articulado, integral y más efectivo y eficiente en favor de las comunidades indígenas.

Este informe incluye las conclusiones del taller, entre ellas, la necesidad de diseñar nuevos programas e instrumentos públicos específicos



para los pueblos indígenas, la necesidad de adecuar y flexibilizar los programas existentes de acuerdo a las características de cada región y pueblo indígena, la necesidad de contar con un organismo de alto nivel que coordine la gestión de la política hacia los pueblos indígenas; y, finalmente, la necesidad de transversalizar la temática indígena en el aparato estatal.

Propuesta de Perfil de programa para atención integral de familias de comunidades con predios adquiridos

Este documento contiene, a modo de propuesta y como base para la discusión institucional, los lineamientos para un programa de atención integral dirigido a familias de comunidades con predios adquiridos de las regiones del Biobío, La Araucanía, de Los Ríos y de Los Lagos. Esta propuesta, elaborada en base a los requerimientos del Sistema Nacional de Inversiones (SNI), se propone abordar de manera planificada y articulada la selección y compra de los predios; el acompañamiento organizacional y productivo para el asentamiento de las comunidades en las nuevas tierras desde la compra; la provisión en ellas de los servicios básicos, vivienda y redes de transporte y el apoyo productivo, con el fin de contribuir al desarrollo integral de las familias de comunidades indígenas beneficiadas con predios adquiridos.

1.2 Productos correspondientes al ámbito de gestión operativa:

Fortalecimiento de las capacidades regionales - Gestión estratégica articulada para la atención a comunidades con predios adquiridos

Este documento corresponde al marco de acuerdo entre el Gobierno Regional de La Araucanía y la FAO, cuyo objetivo busca promover el fortalecimiento de las capacidades del Gobierno Regional, las instituciones gubernamentales y los municipios e impulsar una estrategia de gestión institucional articulada que favorezca el desarrollo integral de las comunidades mapuche en proceso de reasentamiento. Estos objetivos responden al propósito general del Programa Conjunto dirigido a fortalecer a los actores locales para la generación de procesos de desarrollo y prevención de conflictos en la Región de La Araucanía.



La iniciativa comprende una línea de trabajo dirigida a analizar los programas e instrumentos públicos, identificar nudos críticos en su operatoria y proponer adecuaciones; implementar una experiencia piloto de elaboración de un Plan de Gestión Comunitario y Territorial (PGCT) articulado institucionalmente, en la comuna de Ercilla, como mecanismo de fortalecimiento de las capacidades institucionales, prevención de conflictos y contribución al desarrollo de las comunidades indígenas en reasentamiento; apoyar la implementación de PGCT existentes, a través de la elaboración de Planes integrales de Inversión Comunitaria (PIIC); y, finalmente, generar una propuesta regional para la atención integral de las comunidades con predios adquiridos.

Metodología para la elaboración de Planes de Gestión Comunitarios y Territoriales

Este es un documento elaborado en base a la experiencia de trabajo de FAO en 37 comunidades indígenas con predios adquiridos en la Región de La Araucanía, entre los años 2005 a 2012. Es una guía metodológica práctica para la elaboración de los Planes de Gestión Comunitarios y Territoriales (PGCT). El proceso consta de cuatro fases sucesivas y complementarias: inicial, diagnóstico, planificación y programación de inversiones. Cada una de ellas incorpora objetivos, actividades, plazos, participantes y medios de verificación sugeridos. Se trata de una pauta para facilitar el trabajo en terreno, pero que podrá ser adecuada de acuerdo al contexto donde se implemente.

La guía también incluye algunos aprendizajes derivados de la aplicación de la metodología que pueden contribuir a mejorar el trabajo con las comunidades indígenas.

Plan de Gestión Comunitario y Territorial Huañaco Millao

El acuerdo entre el Gobierno Regional de La Araucanía y la FAO para impulsar una gestión estratégica articulada para la atención a comunidades con predios adquiridos establece, entre sus objetivos, el fortalecimiento de las capacidades de los municipios. En este marco, una de las líneas de trabajo definidas para el cumplimiento de este objetivo se orienta a implementar una experiencia piloto de elaboración de un Plan de Gestión Comunitario y Territorial (PGCT), en la comuna de Ercilla, articulado institucionalmente y con la participación activa de las comunidades beneficiarias.



Este documento presenta el diseño de dicho PGCT para dos comunidades indígenas con predios adquiridos y en fase de reasentamiento en las nuevas tierras. Una de ellas es parte de la comunidad Huañaco Millao Chacaico y, la otra, es la comunidad Huañaco Millao y Otros. En total, 127 familias.

El PGCT para este territorio presenta los resultados del diagnóstico realizado en las comunidades y un plan estratégico con líneas de acción en materia de ordenamiento territorial, habitabilidad (vivienda, acceso a servicios básicos e infraestructura vial), desarrollo productivo (seguridad alimentaria y producción agropecuaria y manejo y diversificación forestal) y desarrollo cultural y social.

Plan de Gestión Comunitario y Territorial Ercilla Norte

Este documento presenta el diseño de PGCT elaborado por tres comunidades indígenas con predios adquiridos y en fase de reasentamiento en la Comuna de Ercilla. Ellas son: Folil Mapu, Requem Pillan y Juan Collio. En total, 94 familias.

El PGCT elaborado participativamente presenta una caracterización del territorio y de las comunidades; detalla los antecedentes diagnósticos que describen la situación existente en cada ámbito (ordenamiento territorial, habitabilidad, componente productivo y componente social y cultural); indica los requerimientos asociados y, por último, presenta una propuesta de líneas de acción para el desarrollo comunitario en cada una de los ámbitos mencionados.

Documento base Programación de Inversiones PGCT Huañaco Millao y Ercilla Norte

El presente documento contiene un resumen de las necesidades diagnosticadas y priorizadas como parte de los Planes de Gestión Comunitarios y Territoriales de los territorios de Huañaco Millao y Ercilla Norte, conformados por cinco comunidades indígenas con predios adquiridos de la comuna de Ercilla. Contiene, igualmente, una valoración estimada de los requerimientos planteados por los PGCT como parte de sus líneas de acción.



ponente y una matriz de costos resumen con un monto total de la inversión requerida para atender las necesidades de las 5 comunidades involucradas. La información presentada sirve para la gestión y toma de acuerdos de inversión con la institucionalidad regional.

Guía metodológica para la elaboración de Planes Integrales de Inversión Comunitaria

Esta guía metodológica es un instrumento que tiene como finalidad orientar el proceso de elaboración de un Plan Integral de Inversión Comunitario (PIIC). Un PIIC contiene iniciativas de proyectos de inversión requeridos por las comunidades indígenas para la habilitación de sus predios. En los casos abordados, los proyectos se refieren principalmente a la provisión de servicios básicos. Cada iniciativa presenta el problema, estudio de alternativas, evaluación de la viabilidad y conclusiones acerca de la rentabilidad social que tendría su ejecución.

Esta guía explicita los pasos y esquemas de proceso para el diseño de un PIIC. La base para la elaboración de un PIIC es la existencia de un PGCT elaborado previamente por la comunidad. El PGCT es clave para el diseño del PIIC, dado que el PGCT constituye un marco que define los objetivos de la comunidad y los esfuerzos y apoyos que requiere para lograrlos. El PGCT aporta, además, información relevante sobre el estado de situación de las familias, contenida en el diagnóstico realizado como parte del proceso de elaboración del PGCT.

Las etapas siguientes del proceso de diseño del PIIC descritas en esta guía corresponden a la realización de un diagnóstico más específico en materia de servicios básicos, cuyo propósito es establecer el estado actual de las familias en este aspecto, cuantificar las brechas existentes y determinar las posibles alternativas de inversión en el territorio; le sigue la elaboración propiamente del PIIC, consistente en el diseño de cada una de las iniciativas de inversión priorizadas (proyectos de inversión en agua potable rural, electrificación y caminos) y su evaluación bajo un enfoque integrado en el territorio; sucesivamente, se realiza una validación del PIIC con la comunidad; y, por último, viene una etapa relacionada con las actividades necesarias para el ingreso de la cartera de proyectos al Sistema Nacional de Inversiones y la articulación con las instituciones para obtener los recursos que permitan financiar el PIIC.



Plan Integral de Inversión Comunitaria – Diagnóstico de servicios básicos – Territorio Selva Oscura Poniente

Este documento presenta el Plan Integral de Inversión (PIIC) para el territorio de Selva Oscura, conformado por las comunidades Juan Andrés Cheuque, Ancao Ancatén y Luis Carilao, ubicadas en la Comuna de Victoria.

El PIIC se focaliza en el componente de habitabilidad, que incluye requerimientos de acceso a servicios básicos. En lo específico considera la formulación de proyectos de inversión referidos a sistemas de agua potable, electrificación rural e infraestructura vial. El diseño de cada proyecto presenta el problema, estudio de alternativas, evaluación de la viabilidad y conclusiones acerca de la rentabilidad social que tendría su ejecución para la comunidad y el territorio. El resultado es una cartera de proyectos que la comunidad podrá gestionar ante la institucionalidad.

Plan Integral de Inversión Comunitaria – Diagnóstico de servicios básicos – Territorio Nagche, Victoria – Comunidad Huenchur Huenchuñir

El presente documento, realizado en el 2011, expone la situación de la comunidad Huenchur Huenchuñir, perteneciente al Territorio Nagche, Comuna de Victoria. El diagnóstico incluye información sobre la situación en materia de servicios básicos: agua potable, electrificación e infraestructura vial. El levantamiento logró una cobertura de 9 familias, de las 28 que forman la comunidad.

Sirvió de antecedente a este diagnóstico la información contenida en el Plan de Gestión Comunitario y Territorial elaborado en el 2009 por esta comunidad. Dicho plan se propuso cinco ejes de acción (ordenamiento comunitario, habitabilidad, gestión económica y productiva, revitalización cultural y reforzamiento de la organización comunitaria y territorial), todos ellos orientados a buscar soluciones a la problemática del reasentamiento de las familias en el predio adquirido por el Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI.

El presente diagnóstico se focaliza en el componente de habitabilidad y analiza los aspectos relacionados con el acceso a agua potable, electrificación e infraestructura vial, con miras a generar un Plan Integral de Inversión Comunitario. También presenta una caracterización de las principales actividades productivas que realiza la comunidad.



Plan Integral de Inversión Comunitaria – Diagnóstico de servicios básicos – Comunidades Dispersas – Comunidades Bernardo Ñanco e Ignacio Queipul

Este documento presenta los resultados del diagnóstico en materia de habitabilidad realizado en las comunidades de Bernardo Ñanco e Ignacio Queipul, ambas del territorio definido como Comunidades Dispersas, en las comunas de Lonquimay y Ercilla. El diagnóstico incluye los requerimientos de acceso a servicios básicos de agua potable, electrificación, eliminación de aguas servidas e infraestructura vial, de las 30 familias que forman estas comunidades. La información tiene como antecedente los Planes de Gestión Comunitarios y Territoriales (PGCT), elaborados el año 2009 en este territorio, los cuales abordaron acciones en torno a cinco ejes relacionados con la problemática del reasentamiento de estas comunidades en los nuevos predios.

El documento contempla la revisión de antecedentes del mencionado PGCT y la comparación con la información recopilada para el presente diagnóstico, realizado en el 2011. Entre ambas situaciones no se observa un avance sustantivo en cuanto a habitabilidad, ya que ninguna familia tiene acceso a agua potable y sistemas de deposición de residuos domiciliarios y solo dos de los 30 hogares encuestados poseen electrificación en sus viviendas.

El diagnóstico incluye también una caracterización de la actividad productiva, cuya principal actividad es la ganadería extensiva, seguida por la explotación de los bosques y matorrales existentes en el predio para la producción de leña y, finalmente, la agricultura.

El CD adjunto incluye
los productos presentados en este anexo.



Proyectos recientes de cooperación de la FAO hacia los territorios indígenas en Chile

Talleres de degradación, valorización de tierras y ordenamiento territorial, UTF/CHI/025/CHI (2005-2006)

El objetivo de este proyecto fue realizar actividades de fortalecimiento institucional en torno a los temas de evaluación de tierras agrícolas, programa de recuperación de suelos y ordenamiento territorial. Se llevaron a cabo talleres metodológicos, seminarios y exposiciones de casos internacionales con invitados seleccionados.

Apoyo a la implementación del Plan de Desarrollo Predial, UTF/CHI/024/CHI (2007-2009)

Este proyecto buscó desarrollar y validar un modelo de resolución de conflictos y prestación de asistencia técnica a las comunidades mapuche que han recibido tierras a través del Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI.

Diagnóstico y levantamiento de los planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras, Asociación Ñankuchew, UTF/CHI/027/CHI (2007-2009)

El objetivo de este proyecto fue generar capacidades en las comunidades para el diseño e implementación de planes de desarrollo comunitario y planes de inversiones, además de validar la metodología desarrollada en el proyecto UF/CHI/024 (Fase I).



Diseño de proyectos de desarrollo territorial, TCP/CHI/3202 (2009-2011)

El objetivo de este proyecto fue la consolidación de un enfoque territorial rural en el diseño y preparación participativa de proyectos de inversión en las comunas de Salamanca, en la IV Región, y de Tirúa, en la VIII Región.

Programa Conjunto Fortalecimiento de capacidades nacionales para la prevención y gestión de conflictos interculturales en Chile, UNJP/CHI/029/SPA (2009-2012)

Este Programa ha tenido objetivos a nivel nacional, regional y local. A nivel nacional, se han orientado a contribuir al mejoramiento de la política indígena, a través de estudios y talleres institucionales sobre el tema. A nivel regional, han buscado el fortalecimiento de la capacidad institucional del Gobierno Regional de La Araucanía con miras a una gestión estratégica articulada en apoyo a las comunidades mapuche. A nivel local, en la comuna de Ercilla, se han propuesto desarrollar una experiencia piloto para la elaboración de Planes de Gestión Comunitarios y Territoriales y una programación de inversiones institucionales en cinco comunidades mapuche en situación de vulnerabilidad y conflicto asociado a la tenencia de tierras y desarrollo productivo.

Formulación de proyectos de inversión en el marco del Plan Forestal Campesino e Indígena, (PFCEI) TCP/CHI/3301 (2012-2013)

El objetivo de este proyecto ha sido la promoción del manejo forestal sustentable como herramienta de desarrollo de las comunidades. Pretende elaborar proyectos de inversiones para fuentes financieras que apoyen el desarrollo de las comunidades indígenas.

Publicaciones de la FAO en Chile sobre la temática indígena

- El desafío del desarrollo para las comunidades mapuches con tierras restituidas por el Estado - Sistematización de una metodología de trabajo. FAO, 2008.
- Comunidades indígenas, tierra, desarrollo e institucionalidad - Experiencias en América Latina. FAO, 2009.
- Propuesta de ruta metodológica para el desarrollo de las comunidades mapuche con predios adquiridos. FAO, 2010.
- Hacia una política pertinente para el desarrollo integral de los pueblos indígenas. FAO, 2012.



ANEXO N° 4

Bibliografía

- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), 2011. Informe Final de Medición del estado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los Pueblos Indígenas en Chile.
- FAO - CONADI, 2005. Documento de Proyecto "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial".
- FAO - CONADI, 2008. Documento de Proyecto "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras".
- FAO - CONADI, 2008. El desafío del desarrollo para las comunidades mapuches con tierras restituidas por el Estado - Sistematización de una metodología de trabajo.
- FAO - CONADI, 2010. Propuesta de ruta metodológica para el desarrollo de las comunidades mapuche con predios adquiridos.
- FAO - SEGPRES, 2011. Estudio "Aprendizajes de las metodologías utilizadas por dos experiencias de atención a comunidades indígenas: FAO-CONADI y Programa Orígenes".*
- FAO - SEGPRES, 2011. Estudio "Revisión de programas e instrumentos públicos para el mundo indígena en Chile".*
- FAO - SEGPRES, 2011. Informe del Taller Regional "Hacia una institucionalidad pertinente para el desarrollo integral de las comunidades indígenas". Temuco, 14 diciembre 2011.*
- FAO - SEGPRES, 2012. Informe del Taller Nacional "Hacia una política indígena pertinente", Santiago, 5 y 6 de enero 2012.*
- FAO - SEGPRES, 2012. Fortalecimiento de las capacidades regionales. Gestión estratégica articulada para la atención a comunidades con predios adquiridos.*
- FAO - SEGPRES, 2012. Propuesta de Perfil de Programa para la Atención Integral de Familias de Comunidades Indígenas con Predios Adquiridos - Diagnóstico.*
- FAO - SEGPRES, 2012. Guía metodológica para la elaboración de Planes de Gestión Comunitarios y Territoriales.*



- FAO – SEGPRES, 2012. Guía metodológica para la elaboración de Planes Integrales de Inversión Comunitaria.*
- FAO – SEGPRES, 2012. Plan de Gestión Comunitario y Territorial de Ercilla Norte.*
- FAO – SEGPRES, 2012. Plan de Gestión Comunitario y Territorial de Huañaco Millao.*
- FAO – SEGPRES, 2012. Plan Integral de Inversión Comunitaria Selva Oscura Poniente.*
- FAO – SEGPRES, 2012. Plan Integral de Inversión Comunitaria Comunidades Dispersas (comunidades Bernardo Ñanco e Ignacio Queipul).*
- FAO – SEGPRES, 2012. Programación de inversiones PGCT Huañaco Millao y Ercilla Norte.*
- Gobierno de Chile, 2010. Plan Araucanía 7: Invirtiendo en Personas y Oportunidades.
- GORE La Araucanía, 2012. Presentación Power Point "Proceso de Habilitación de Tierras", en el marco del Taller Nacional "Hacia una política indígena pertinente", Santiago, 5 y 6 de enero 2012.
- MIDEPLAN, 2009. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN 2009.
- MIDEPLAN, 2008. Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos del Milenio (2005-2008).
- Naciones Unidas – Gobierno de Chile, 2009. Programa Conjunto. Documento de Proyecto "Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención y gestión de conflictos interculturales en Chile 2009-2011.
- Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) – Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2007. VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal.
- Oficina de Estudios y Políticas Agrarias – Programa Orígenes, 2011. Agricultura indígena chilena.
- Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas (UCAI, MINDES), 2012. Avances de la política indígena "Por un reencuentro histórico con los pueblos indígenas".
- Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas (UCAI, MINDES), 2011. Informe de Nudos Críticos.
- Universidad de la Frontera (UFRO) – Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), 2011. Evaluación socioproductiva de tierras adquiridas por el Fondo de Tierras y Aguas de CONADI.



La pobreza indígena ha disminuido considerablemente en los últimos treinta años y la aplicación de la Ley N° 19.253 ha permitido la entrega de tierras a cerca de 11 mil familias indígenas. Sin embargo, a pesar de estos avances, hay todavía una brecha socioeconómica de un 5,1% entre indígenas y no indígenas y persisten diversas otras inequidades en aspectos de educación, ingreso y acceso a servicios básicos.

En esta publicación se analiza en especial la situación de las comunidades mapuche que han recibido tierras adquiridas por el Estado y las dificultades que enfrentan para acceder a programas e instrumentos públicos en materia de servicios básicos y fomento productivo. Los problemas tienen su origen en la existencia de nudos críticos que entran la política pública, los que determinan carencias en la atención a las familias indígenas e inciden en que estas no logren reasentarse efectivamente en las nuevas tierras y superar la condición de pobreza en que se encuentran.

Frente a esta problemática, la política indígena gubernamental se propone entregar "tierras con desarrollo", es decir, asegurar la provisión de servicios básicos, asistencia técnica y fomento productivo, además del acceso a la tierra. Como una contribución al logro de este objetivo, esta publicación presenta un análisis de los nudos críticos que actualmente dificultan una acción del Estado más eficiente, aporta aprendizajes que puedan servir para una estrategia de atención integral a las comunidades indígenas y busca coadyuvar a los esfuerzos orientados a lograr una política pertinente y un mejor desempeño de la institucionalidad encargada de atender las necesidades de los pueblos indígenas.



ISBN 978-92-5-307285-9



9 789253 072859

13001S/1/07.12