

APRENDIZAJES DE LAS METODOLOGÍAS UTILIZADAS POR DOS EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN A COMUNIDADES INDÍGENAS

FAO - CONADI Y PROGRAMA ORÍGENES



APRENDIZAJES DE LAS METODOLOGÍAS UTILIZADAS POR DOS EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN A COMUNIDADES INDÍGENAS

FAO - CONADI Y PROGRAMA ORÍGENES



Santiago, Chile, octubre de 2011

*E*ste documento presenta el rescate de los “Aprendizajes de las metodologías utilizadas por dos experiencias de atención a comunidades indígenas: FAO – CONADI y Programa Orígenes”. Este estudio ha sido elaborado por el señor Rodrigo Saldías y Oscar Lagos, bajo la supervisión técnica de Benjamin Kiersch y Juan Anjari – y aportes de contenidos técnicos de Sandra Parra y Marisol Reumay. Este estudio es parte de la contribución de la FAO 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.

Este documento es materia base para discusión, contribución y adecuación, a través de los aportes generados por la contraparte de gobierno – Programa Orígenes y a las conclusiones y aprendizajes de los talleres complementarios.

ÍNDICE

1	Introducción.....	6
2.	Marco Conceptual.....	7
2.1.	Conceptos.....	7
2.2	Importancia de la metodología de trabajo del levantamiento de las necesidades.	9
3.	Marco de análisis para recoger los aprendizajes de las experiencias FAO-CONADI y del Programa Orígenes.	11
4	Análisis de las Metodologías de Intervención implementadas por ambas Experiencias.....	13
4.1	FAO – CONADI: “Apoyo al Plan de Desarrollo Predial” y “Diagnóstico y Levantamiento de Planes Estratégicos en Comunidades del Fondo de Tierras”	13
4.1.1	Origen y objetivos de las iniciativas	13
4.1.2	Cobertura y tipo de beneficiario.	14
4.2	Metodología de trabajo participativa para una intervención integral con comunidades mapuches en proceso de reasentamiento.	14
4.2.1	La Metodología.....	14
4.2.2	Características de los PGCT levantados	19
4.2.3	Enfoques transversales	20
4.3	Financiamiento para la asistencia técnica (diagnostico y construcción del plan de inversión), el seguimiento de los requerimientos del plan de desarrollo y la implementación de las inversiones del plan de desarrollo.	21
4.4	Implementación de los planes de desarrollo	22
4.5	Acompañamiento de instituciones públicas e incentivos para su involucramiento	23
4.6	Resultados logrados	23
4.7	Evaluaciones externas de las iniciativas FAO-CONADI	25
4.8	Aprendizajes de la experiencia FAO-CONADI.....	26
5	Experiencia del Programa Orígenes.	29
5.1	Alcance del Programa	29
5.1.2	Cobertura.....	29
5.1.3	Criterios de selección de los beneficiarios del programa.....	29
5.1.4	Línea base del programa.....	30
5.1.5	Estructura del programa	30
5.1.6	Descripción de los subprogramas	30
5.2	Metodología para el levantamiento de necesidades: Diagnósticos y construcción de planes de desarrollo	32
5.2.1	Construcción de diagnósticos y capacitación de actores	32
5.2.2	Mesas de Planificación Local (MPL).....	33
5.2.3	Plan de Desarrollo Integral (PDI)	33
5.2.4	Proveedores de asistencia técnica (PAT).....	34
5.2.5	Enfoques transversales	34
5.3	Financiamiento para la implementación del Plan de Inversiones.	36
5.3.1	Fondo de Decisión Local (FDL).....	36
5.3.2	Otras fuentes de financiamiento.....	37
5.4	Implementación de los planes de desarrollo	37
5.4.1	Funcionamiento	37

5.4.2	Responsable de la ejecución del programa	38
5.4.3	Entrega de recursos	38
5.4.4	Cambios del programa durante su ejecución	38
5.5	Acompañamiento de instituciones públicas e incentivos para su involucramiento	39
5.6	Resultados logrados	39
5.7	Evaluaciones externas del programa.....	40
5.8	Aprendizajes	42
6	Análisis comparativo	44
6.1	Alcance comparativo de la metodología de trabajo con comunidades como aporte a la política indígena.....	44
6.2	Metodología de trabajo utilizada. Diagnósticos y construcción de planes de desarrollo e incorporación de enfoques transversales	48
6.3	Financiamiento para la asistencia técnica (diagnostico y construcción del plan de desarrollo), y la implementación de los planes de desarrollo.....	49
6.4	Acompañamiento de instituciones públicas e incentivos para su involucramiento	49
6.5	Implementación de los planes de desarrollo	50
7.	Conclusiones y recomendaciones.	51
7.1	Conclusiones	51
7.2	Recomendaciones	53
Anexos	57
Anexo 1: Mapa de comunidades proyectos FAO- CONADI	58
Anexo 2: Antecedentes Generales Comunidades Proyecto "Apoyo al plan de desarrollo predial"	59
Anexo 3: Antecedentes Generales Comunidades Proyecto "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del fondo de tierras"	60
Anexo 4: Descripción de la "Propuesta de ruta metodológica para el desarrollo de las comunidades mapuche con predios adquiridos"	61

1. INTRODUCCIÓN

El Sistema de Naciones Unidas se encuentra implementando las actividades e iniciativas propuestas por el Programa “Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención y gestión de conflictos interculturales en Chile, en el período 2009-2011”, acordada con el Gobierno de Chile y ratificada con una propuesta de reajuste el día 15 de abril del 2010 por la actual Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas del Ministerio de Secretaría General de la Presidencia.

En este contexto, la Organización para la Agricultura y la Alimentación, FAO, ha centrado su contribución en políticas públicas para asuntos indígenas y al fortalecimiento de las capacidades de la Región de La Araucanía para ir en apoyo del desarrollo integral de las comunidades Mapuche, abordando los ámbitos de fomento productivo, habitabilidad rural y el desarrollo social y cultural de las comunidades, en el marco de un programa conjunto con el Gobierno Regional.

Resulta prioritario que el desarrollo humano de los pueblos originarios se realice a través de un trabajo articulado de la autoridad pública, asegurando que la intervención incorpore explícitamente enfoques transversales relacionados a lo participativo, pertinencia cultural, enfoque territorial y de género.

En esta línea, el presente informe busca hacer una contribución a la política indígena nacional identificando los aprendizajes en la intervención con comunidades indígenas, en base al ejercicio de comparar dos iniciativas que poseen una metodología de intervención pública con características similares y que han hecho un esfuerzo por incorporar los enfoques transversales enunciados anteriormente, como lo son: FAO-CONADI ejecutada en la Región de La Araucanía con comunidades beneficiadas con la compra de tierras por CONADI y el Programa Orígenes, implementado a nivel nacional con cuatro pueblos indígenas.

Se destacan de ambas metodologías su pertinencia cultural, los avances logrados, las capacidades que se han generado, los niveles de articulación entre las instituciones públicas y las comunidades indígenas, y entre las mismas instituciones del Estado. Asimismo, se identifican las debilidades de la sistematización de información relacionada al levantamiento de la demanda, y la disponibilidad de asistencia técnica apropiada para llevar una permanente actualización de las necesidades de las comunidades. Sin embargo, es necesario destacar que ambas iniciativas difieren tanto en su cobertura, bienes y servicios entregados, procesos de desarrollo y resultados esperados y logrados por lo cual el ejercicio de comparación se centrará en sólo en aquellos elementos metodológicos susceptibles de comparar.

Finalmente, se presentan algunos comentarios generales y recomendaciones.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. Conceptos

Las iniciativas en estudio recogen en su planteamiento e implementación una serie de conceptos que es recomendable acordar previo a la lectura del documento para facilitar su entendimiento y alcance de los comentarios. Si bien algunos de ellos presentan su propia definición en cada iniciativa, como son cada uno de los enfoques transversales, y en respeto a eso se definen nuevamente en los capítulos correspondientes a su análisis individual.

Metodología: Compuesta por tres vocablos griegos, meta (más allá), ados (camino) y logos (estudio). Se entiende como el conjunto de métodos que rigen una investigación científica una exposición doctrinal. Se encarga de analizar y verificar el conocimiento ya adquirido y buscar el aumento de dicho conocimiento según los criterios considerados como válidos para cada investigador. Para los objetivos de las iniciativas de intervención estudiadas se entenderá por **“Sistematización del conjunto de procesos que definen el camino a seguir o la manera de hacer las cosas para lograr los objetivos planteados. Se basa en doctrinas y principios que dan el espíritu diferenciador a cada metodología”**.

Enfoques transversales: Para los estudios correspondientes a este documento, corresponde a los cuatro enfoques considerados como de necesaria presencia en la política indígena nacional y que le dan coherencia a toda intervención con pueblos originarios, ellos son el enfoque participativo, el territorial, la pertinencia cultural y el enfoque de género.

Territorialidad: “El territorio es considerado como un producto social e histórico -lo que le confiere un tejido social único-, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos.”¹

El documento “Ruta Metodológica para el desarrollo de las comunidades mapuche con predios adquiridos. FAO-CONADI”² señala que ... “Para el pueblo mapuche, el territorio no es un área física solamente, sino el espacio que constituye la base de su identidad y permite, además, su reproducción económica, social y cultural. Incluye una dimensión material y otra inmaterial. En la primera se encuentra lo físico: la tierra, flora, fauna, etc. en la segunda, las formas de aplicación de justicia y resolución de conflictos, la cosmovisión, la religiosidad, etc.”

Acorde a los espacios mapuches, el enfoque territorial va de menor a mayor con la familia, la comunidad (lof), el rewe, el ayllarewe y finalmente el gran territorio o fütalmapu. Así reconociendo estos espacios, las iniciativas de intervención deben buscar el desarrollo integral del territorio, aportando desde su línea de acción al logro del objetivo común. Deben ser intervenciones integradoras de las diferentes dimensiones y niveles del territorio, considerándolo como un conjunto socio económico integrado por mapuches, hombres y mujeres, recursos, conocimientos técnicos, agentes públicos y privados, orientados a proyectos u objetivos de desarrollo que se proponen emprender.

1 Sepúlveda, Sergio; Rodríguez, Adrián; Echeverri, Rafael; y Portilla, Melania. (2003). *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. San José, Costa Rica: IICA.

2 *Propuesta de ruta Metodológica para el Desarrollo de las comunidades mapuche con predios adquiridos*, FAO-CONADI, febrero de 2010.

Pertinencia Cultural: La noción de cultura es inherente a la reflexión de las ciencias sociales. Resulta necesaria para pensar tanto la unidad de la condición humana como la diversidad y la diferencia entre pueblos y comunidades.³

Esta es transversal a los otros enfoques y es “un capital fundamental del pueblo, un patrimonio constituido por sus conocimientos, valores, normas de conducta, lengua, religión y cosmovisión. También forman parte de este patrimonio las relaciones sociales propias de las comunidades, basadas en el comunitarismo, la reciprocidad y apoyo mutuo”.

Pertinencia cultural, entonces se refiere al respeto y adecuación que toda acción dirigida al pueblo originario debe tener con su Dimensión Cultural.

El desafío del desarrollo mapuche con identidad es lograr un mejoramiento en las condiciones de vida de las familias y comunidades, a partir de sus potencialidades culturales, naturales y sociales, y según sus prioridades. En otras palabras a partir de su forma propia y diferenciada de concebir y estar en el mundo⁴.

Participación Ciudadana: Néstor Zábala⁵ define enfoque participativo como un “conjunto de metodologías y enfoques basados en la participación de la población local y utilizados para el diagnóstico, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo”.

Por su parte, en la publicación “Propuesta de Ruta Metodológica para el desarrollo de las comunidades mapuche con predios adquiridos. FAO-CONADI” se señala que... “La participación se define como un proceso que involucra activa y equitativamente a los agentes interesados en la formulación de políticas y estrategias de desarrollo y en el análisis, planeación, implementación, monitoreo y evaluación de las actividades. La participación está asociada al concepto de deliberación, en términos de derecho a discutir y decidir que tienen las personas en las cuestiones que afectan su vida.”... “La participación transforma a los beneficiarios en socios y sujetos activos, y a los espectadores en actores que proponen, negocian, cuestionan y construyen su propio desarrollo”.

Según Salas (1997)⁶ El enfoque participativo en el desarrollo es una perspectiva que propone una relación entre conocimiento y poder, teniendo al menos cuatro funciones:

- Cognitiva: comprensión de la realidad, representaciones, valores, imágenes y significados con los que se construye el desarrollo.
- Social: como apuesta para que el desarrollo participativo satisfaga las necesidades básicas y destierre la pobreza.
- Instrumental: en la medida en que la población se involucre para que ella asuma la solución de sus problemas.
- Política: la participación ofrece al desarrollo una nueva fuente de legitimación en la tarea de establecer un puente entre el orden establecido y los no escuchados en la población (marginados).

De esta manera, la generación de estrategias de desarrollo con base en enfoques participativos, contribuye a la autogestión.

3 *La noción de cultura en las Ciencias Sociales*, Denys Cucho, Editorial Nueva Visión – Buenos Aires – 2002

4 *Propuesta de Ruta Metodológica para el desarrollo de las comunidades mapuche con predios adquiridos*. FAO-CONADI, Santiago de Chile, febrero 2010.

5 www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/89

6 Salas, M. *Enfoques participativos para el desarrollo rural*. En: *Enfoques participativos para el desarrollo rural*. GTZ Quito. 1997

Género: El enfoque de género considera las diferentes oportunidades que tienen los hombres y las mujeres, y los distintos papeles que socialmente se les asignan. Se relaciona con todos los aspectos de la vida económica y social, cotidiana y privada de los individuos y determina características y funciones dependiendo del sexo o de la percepción que la sociedad tiene de cada uno de los individuos⁷.

Por su parte, el concepto de equidad de género se refiere a la justicia en el tratamiento de hombres y mujeres, según sus necesidades respectivas. A partir de este concepto se pueden incluir tratamientos iguales o diferentes aunque considerados equivalentes en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades. Una meta de equidad de género suele incluir medidas diseñadas para compensar las desventajas históricas y sociales de la mujer⁸.

2.2 Importancia de la metodología de trabajo del levantamiento de las necesidades (diagnósticos y construcción de planes de desarrollo) y de la implementación de los planes de desarrollo.

Así como una política integral de atención en el mundo indígena debe contar con una **metodología de trabajo pertinente y participativa**, para que cada una de sus etapas sea correctamente direccionada, se debe disponer de información de las necesidades de las comunidades, lo que se traduce en generar *diagnósticos participativos* y la construcción de un *plan de desarrollo* para las comunidades.

Un requisito fundamental del trabajo con comunidades es utilizar una metodología validada y aceptada por los propios beneficiarios y eso solo ocurrirá si es concordante con su cultura, costumbre y entienden sus procesos etapas y objetivos. La participación debe tener alcances profundos en la decisión de futuro de los comuneros, no basta con preguntarles que necesitan y aislarlos del resto del proceso, deben participar activa y profundamente en todas las etapas de su propio desarrollo. Los enfoques de género y territorialidad, están insertos en cada sociedad o etnia, debiéndose observar esos códigos existentes para definir la organización territorial, de la comunidad, de la familia y sus miembros, son enfoques a relevar y observar pero desde la amplitud y visión del pueblo atendido.

El diagnóstico participativo requiere de un conocimiento de la estructura del trabajo, desde donde viene y cuáles son sus objetivos, alcances y procesos. Debe ser un estudio directo con las comunidades, presencial y participativo.

La determinación del proyecto social en forma participativa, como manifestación de la demanda es clave para dirigir las acciones del estado de forma focalizada y permitir que las instituciones dispongan de antecedentes adecuados para realizar una acción coordinada de atención, donde la línea base toma mucha importancia.

En el proceso de levantamiento de las necesidades es crítico que exista el balance entre recoger las necesidades de forma participativa de parte de las comunidades, y tener la capacidad de proporcionar la dosis de realismo ajustando y priorizando las demandas, de modo de no generar las expectativas de apoyo más allá de lo que realmente tiene factibilidad y respaldo institucional.

7 Censos Agropecuarios y Género, FAO-Departamento Económico y Social, www.fao.org/docrep/004/x2919s/x2919s04.htm

8 SERNAM de *Ibid. and Gender and Household Food Security*. Rome: International fund for Agricultural Development, 2001.

La adecuación de la demanda y de la oferta de instrumentos disponibles requiere que las necesidades sean levantadas de forma objetiva, en forma periódica, y canalizadas adecuadamente. Ello requiere desarrollar capacidades, a través de una asistencia técnica oportuna, cercana a las comunidades y validadas frente a las instituciones públicas. En esta tarea es fundamental que la institucionalidad pública impulse espacios de formación del recurso humano, se establezcan alianzas con organismos de formación y se desarrolle un ordenamiento organizacional que facilite este proceso.

Una pregunta que surge es si la actual política indígena nacional propicia instancias de formación de las capacidades para levantar las necesidades de las comunidades. Otra pregunta es si existe una planificación estratégica de atención basada en la cuantificación y priorización de las necesidades de las comunidades, tanto de las que se encuentran asentadas como de las que están en proceso de reasentamiento. Estas interrogantes son clave para abordar de forma integral el apoyo a los pueblos indígenas de Chile.

La determinación de las necesidades ayuda a definir el carácter de la intervención por cuanto permite apreciar y valorizar el tipo de apoyo requerido y determina el horizonte temporal de su implementación, el cual debe ser consistente con los recursos y las capacidades de las instituciones.

Una vez construidos los planes de desarrollo, se requiere implementarlos siendo clave una adecuada petición de recursos a las autoridades en los formatos de solicitud existentes para los instrumentos disponibles. En esta etapa, la labor de seguimiento determina en buena medida el éxito de conseguir los recursos necesarios, necesitando un responsable de esta tarea con competencias y habilidad para adecuarse a la oferta disponible de programas e instrumentos.

Lo más probable es que exista una divergencia entre las urgencias de las comunidades por la ejecución de los planes de desarrollo y los tiempos y capacidades de las instituciones públicas para satisfacer esas expectativas. Es recomendable definir prioridades en forma conjunta y abordar aquellas necesidades que permitan avanzar, en primer término, en habitabilidad, seguido por acciones orientadas a fomento productivo y a los requerimientos de cultura y desarrollo social.

El éxito de la implementación de los planes de desarrollo pasa en parte por la voluntad política y el respeto a la política establecida, más allá de la disponibilidad de programas e instrumentos. De existir el compromiso político para solucionar los requerimientos de las comunidades, se facilita significativamente utilizar los programas e instrumentos.

3. MARCO DE ANÁLISIS PARA RECOGER LOS APRENDIZAJES DE LAS EXPERIENCIAS FAO-CONADI Y DEL PROGRAMA ORÍGENES.

En virtud de delimitar y acotar el marco del análisis del presente informe es necesario, en primer lugar, destacar aquellos elementos diferenciadores entre los programas FAO-CONADI y Orígenes, los cuales no serán objeto de análisis de estas dos experiencias de intervención pública en materia indígena.

Estos elementos son los siguientes:

- a) **Población objetivo:** FAO-CONADI está orientado a comunidades a las que se les ha restituido tierras mediante el FTAI de CONADI en la Región de La Araucanía, mientras que el Programa Orígenes (PO), se centró en Comunidades Indígenas (CI) Rurales, de los pueblos aymara, quechua, atacameño y mapuche en siete regiones del país. En lo específico, 3 fueron los criterios de focalización del PO, uno de los cuales coincide con la focalización que hace el Programa FAO –CONADI, tal es, los beneficiarios del FTAI de Conadi, los que representan no más del 5% de las CI del Programa Orígenes.
- b) **Objetivos:** FAO-CONADI está centrado en identificar una metodología para resolver los problemas de reasentamiento, resoluciones de conflicto y estrategias de desarrollo en comunidades del FTAI, mientras que el PO es promover el “desarrollo con identidad” de las CI indígenas rurales beneficiarias, fortaleciendo sus capacidades y generando mayores oportunidades en su entorno público.
- c) **Cobertura:** FAO – CONADI atiende a 32 comunidades y 876 familias en una región y de un mismo pueblo originario, mientras que el Programa Orígenes en su Fase II atiende a 1207 comunidades equivalentes a 34 mil familias, en 7 regiones y pertenecientes a 4 pueblos originarios. En el caso de las CI pertenecientes al FTAI, éstas no superan las 60 en todo el Programa Orígenes.

Es posible pensar entonces que el universo de comunidades indígenas susceptibles de comparar estaría integrado por las 32 CI del Programa FAO – Conadi ubicadas en La Araucanía y las 60 del Programa Orígenes que están ubicadas tanto en La Araucanía y en la región del Bío –Bío a partir del cual debiese obtenerse la Muestra (considerando como variable de control la comparación con aquellas CI del Programa Orígenes, ubicadas en otras regiones, pertenecientes a otros pueblos indígenas distinto al mapuche y no beneficiarias del FTAI)

- c) **Intensidad de la intervención:** si bien la estrategia utilizada por ambos Programas se centran en una intervención mediatizada en estrategias de desarrollo, planificación y ejecución de proyectos; difieren su intensidad. Las iniciativas de FAO concluyeron en el Diagnóstico de la situación de las CI con poco esfuerzo en la inversión; mientras que la experiencia del Programa Orígenes, comienza en el diagnóstico, lo que le permite ordenar la demanda a través de los Planes de Desarrollo Integrales (PDI), formula una estrategia de desarrollo, elabora proyectos y ejecuta inversión. La intensidad de la intervención que hace el Programa Orígenes en la CI no permite comparar estos programas desde esta variable de análisis.

Los elementos de análisis del Estudio, a objeto de identificar y analizar los aprendizajes de las experiencias de FAO-CONADI y el Programa Orígenes en el uso de metodologías de atención y de sus etapas de diagnóstico, construcción de planes de desarrollo y ejecución de los mismos, son los siguientes:

1. *Origen y objetivo de las iniciativas*
2. *Metodologías de trabajo utilizadas.*
3. *Etapas de levantamiento de necesidades (diagnósticos y construcción del plan de desarrollo) e incorporación de enfoques transversales*
4. *Financiamiento para la asistencia técnica (diagnostico y construcción del plan de inversión), el seguimiento de las necesidades del plan de desarrollo y la implementación de las inversiones del plan de desarrollo*
5. *Acompañamiento de instituciones públicas e incentivos para su involucramiento*
6. *Etapas de implementación de los planes de desarrollo*
7. *Resultados logrados*

Para ello se revisan documentos que caracterizan las dos iniciativas, se realizan entrevistas a actores claves, y se revisan evaluaciones existentes para el Programa Orígenes.

Se requiere esta descripción para clarificar la naturaleza y el alcance de cada iniciativa, lo que dará fundamento para los aprendizajes detectados y justificación de las conclusiones finales del Estudio.

4. ANÁLISIS DE LAS METODOLOGÍAS DE INTERVENCIÓN IMPLEMENTADAS POR AMBAS EXPERIENCIAS

4.1 FAO – CONADI: “Apoyo al Plan de Desarrollo Predial” y “Diagnóstico y Levantamiento de Planes Estratégicos en Comunidades del Fondo de Tierras”

4.1.1 Origen y objetivos de las iniciativas

Con el propósito de aprovechar la experiencia de FAO en desarrollo rural, la CONADI, en representación del Gobierno de Chile, planteó un trabajo conjunto para mejorar las metodologías y estrategias de apoyo al desarrollo de las comunidades mapuche beneficiarias del fondo de tierras, en virtud de la aplicación de la Ley 19.253. Para esto se suscribió un acuerdo de colaboración que dio pie al proyecto “**Apoyo al Plan de Desarrollo Predial**”, puesto en marcha en enero de 2005 en las comunidades reasentadas de las comunas de Lautaro y Victoria en la Región de La Araucanía. A partir de ello, se realizaron diagnósticos participativos en las comunidades involucradas y se apoyó la elaboración de planes comunitarios y territoriales de desarrollo integral.

En mayo de 2007, el convenio FAO-CONADI amplió su área de atención por medio del proyecto “**Diagnóstico y Levantamiento de Planes Estratégicos en Comunidades del Fondo de Tierras**”, que incorporó a comunidades mapuche de la identidad nagche⁹, abarcando las comunas de Lumaco, Los Sauces, Traiguén y Victoria. Igualmente se realizaron diagnósticos participativos y planes de desarrollo integral, pero la particularidad fue que la responsabilidad de la operación del proyecto, estuvo bajo la supervisión técnica de la FAO, y la posterior negociación e implementación de los planes estuvo en manos de la Asociación Ñankuchew, que agrupa a las comunidades atendidas. Esta entrega de funciones tenía el objetivo de potenciar las capacidades de gestión de las organizaciones comunitarias.

Las iniciativas impulsadas en el marco del convenio FAO-CONADI tienen carácter piloto, y, en ese sentido, constituyen programas de inversión ni buscan sustituir el rol de las instituciones públicas nacionales. Su objetivo fue **contribuir a la mejora y fortalecimiento de las metodologías utilizadas para abordar el trabajo con las comunidades que han recuperado tierras y favorecer su pleno reasentamiento y desarrollo socioeconómico y cultural.**

Sus objetivos específicos eran los siguientes:

- a) Desarrollar mecanismos de prevención y resolución de conflictos de tierras de modo que se genere un consenso en las comunidades sobre la propiedad, distribución y uso de las tierras y sus recursos.
- b) Brindar a las comunidades la asistencia técnica y servicios necesarios para el establecimiento y/o desarrollo de empresas agropecuarias.
- c) **Probar y validar un modelo de prestación de asistencia técnica basado en un enfoque territorial que articule a las comunidades con otros agentes y factores del desarrollo en el municipio.**

⁹ Las identidades territoriales mapuche se definen de acuerdo a su ubicación geográfica, siendo más importantes las diferencias que existen de oriente a poniente, que de norte a sur, siendo nagche la gente del bajo, que se ha desarrollado por la parte oriental de la Cordillera de Nahuelbuta y las tierras bajas aledañas a esta.

Por su parte, los principales **resultados esperados** de ambas iniciativas fueron:

- a) Comunidades con conflictos resueltos de distribución y uso de tierras y aguas;
- b) Diagnósticos elaborados a nivel comunitario y territorial;
- c) Comunidades con planes de gestión elaborados y en proceso de implementación, a través de programas y proyectos;
- d) Comunidades con redes de apoyo consolidadas;
- e) Comunidades con capacidad de autogestión y control social y cultural.

4.1.2 Cobertura y tipo de beneficiario.

El Programa FAO-CONADI se desarrolló en la región de La Araucanía en dos etapas, siendo su población objetivo comunidades indígenas mapuche beneficiadas con el Fondo de Tierras y Aguas de CONADI. En cada etapa atendió a 16 comunidades, totalizando 32 entre ambos períodos.

El primer programa, iniciado en el año 2005, “Apoyo al Plan de Desarrollo Predial”, atendió a las comunas de Lautaro y Victoria, llegando a 424 familias que habían recibido 4.171,60 hectáreas. El segundo programa, iniciado el año 2007, “Diagnóstico y Levantamiento de Planes Estratégicos en Comunidades del Fondo de Tierras”, atendió a comunidades que recibieron tierras en las comunas de Los Sauces, Traiguén, Lumaco y Victoria, con un total de 452 familias beneficiadas con 4.630,07 hectáreas. Por su parte, la información disponible a la fecha respecto indica que existe un 70% y 42% de las familias asentadas en los predios recibidos para el primer y segundo proyecto, respectivamente (ver Tabla 1)¹⁰.

Tabla 1
Cobertura iniciativa FAO-CONADI.
(Proyectos UTF/024 y UTF/027)

	“Apoyo al plan de desarrollo predial” UTF/024	“Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del fondo de tierras” UTF/027	Total FAO-CONADI
Periodo	2005 – 2009	2007 -2009	2005-2009
Comunas	Lautaro y Victoria	Los Sauces, Traiguén, Lumaco y Victoria	6
N° de comunidades	16	16	32
Familias beneficiadas	424	452	876
Hectáreas traspasadas	4.171	4.630	8.801
Porcentaje de asentamiento	70%	42%	55%
Equipo coordinador	Dos profesionales FAO y dos profesionales CONADI más un ingeniero agrónomo como coordinador.		
Equipo técnico	Primera etapa: Un trabajador social y un técnico agrícola Segunda etapa: Un ingeniero forestal y un asistente social	Un ingeniero agrónomo, un sociólogo, un facilitador intercultural y una secretaria administrativa.	
Otras asesorías contratadas	<ul style="list-style-type: none"> o Metodología para la resolución de conflictos de tierras. o Sistemas de producción. o Levantamiento de mapas y cartografía digitalizada. o Proyectos productivos. o Planificación económica. o Modelo de seguimiento y evaluación, entre otras. 		

Fuente: Elaboración propia en base a los Anexos 2 y 3.

¹⁰ Una mirada espacial de la localización de las comunidades de los proyectos UTF/024 y 027 se encuentra en el Anexo 1.

El Programa buscaba mejorar los métodos de trabajo destinados a fomentar el desarrollo económico y social de las comunidades mapuche beneficiadas con la compra de tierras. Para el logro de su objetivo fue construyendo y validando una metodología de trabajo que consideró los siguientes pasos: levantamiento de la demanda, organización de planes de gestión comunitaria y la instalación de condiciones adecuadas para que en un siguiente paso, las comunidades lograran realizar las solicitudes. La experiencia FAO-CONADI no se fijó como objetivo el financiamiento de los planes de desarrollo.

4.2 Metodología de trabajo participativa para una intervención integral con comunidades mapuches en proceso de reasentamiento.

Considerando el desafío planteado, contribuir a resolver los problemas que enfrentan las comunidades con posterioridad a la compra de tierras, los proyectos se plantearon como objetivo central el desarrollo de una metodología de trabajo multidisciplinario y validado en terreno, que permitiera a las comunidades, la resolución de conflictos intra comunitarios, fortalecer la situación económica del grupo y de cada una de las familias y fomentar las organización y articulación territorial, tanto en la comunidad como en el territorio.

Parte del trabajo desarrollado fue en sí mismo una investigación metodológica y, por otro lado, un programa de desarrollo con aportes de los mismos actores del proceso. Se definió una pauta inicial aproximada y su viabilidad se verificó en la práctica. La estructura inicial tenía una definición conceptual clara respecto a la incorporación de los enfoques transversales como espíritu de la iniciativa.

4.2.1 La Metodología

La innovación metodológica propuesta por FAO para mejorar el proceso de atención a las comunidades que reciben predios del Fondo de Tierras está destinada a ser utilizada por CONADI para contar con una herramienta de trabajo multidisciplinario y validado por las comunidades mapuches reasentadas. Así, se alcanza el *modelo de gestión comunitaria y territorial*.

La estructura de la metodología es la siguiente:

1. Inserción y socialización de los proyectos en las comunidades.
2. Realización del diagnóstico territorial y comunitario.
3. Elaboración participativa de un plan comunitario de gestión territorial (PCGT)
4. Gestión interinstitucional y ajuste del plan.
5. Implementación del plan por medio de programas y proyectos.
6. Monitoreo y evaluación.

Esta metodología pretende ser flexible, planteando la estructura señalada anteriormente pero dejando en libertad a las comunidades para adecuar el orden de los pasos en su rol de protagonistas de su propio desarrollo.

A continuación se describen resumidamente las distintas etapas contenidas en la propuesta metodológica¹¹.

1. Inserción y socialización de los proyectos en las comunidades.

Etapas en que se presenta el proyecto a las comunidades mapuche para darlo a conocer y discutir con ellas sus objetivos, alcances, aportes y limitaciones. Es un paso crítico, invitar a las comunidades a un proyecto que inicialmente no asegura recursos para inversión por parte de la administración pública. Esta actividad considera reuniones a nivel territorial con grupos de las comunidades involucradas, también individualmente con cada una de ellas y con sus dirigentes, incluyéndose la firma de un acuerdo formal de trabajo.

Lo importante de esta etapa es que inicia la **participación** de la comunidad mapuche en el proyecto, con una incorporación informativa y un compromiso rubricado por ambas partes. La participación es parte de la **pertinencia cultural** que debe ser respetada en todo momento y fortalecerla en el camino a andar. Todo en la cultura debe ser observado, desde la forma de comunicación hasta los tiempos y lugares de reunión para lograr una inserción exitosa de la iniciativa en que las comunidades se apropien de la idea y se empoderen de su propio avance.

2. Realización del diagnóstico territorial y comunitario.

Su objetivo es contar con información social, cultural, económica y productiva de las comunidades reasentadas, a partir de los cuales éstas puedan definir planes y proyectos de desarrollo.

Para entender las necesidades y potencialidades de una comunidad y del territorio en intervención es muy importante recoger información. Parte de ella es estadística o externa, como las condiciones del suelo o la pluviometría para ver las posibilidades de producción, otra es censal para entender los requerimientos sociales y de habitabilidad, quién está con problemas de vivienda, agua, accesos, etc. Pero otra parte de la información a sistematizar es acerca de los intereses de los comuneros y sus familias, es entender qué desean hacer con su futuro y con la tierra recibida. Más allá de la lógica de los datos está la **voluntad del mapuche** y en este momento **la participación** y la manifestación de la voluntad permitirán no cometer errores en la aplicación de la política pública para el desarrollo.

Existe una variación metodológica entre ambos proyectos FAO-CONADI. El proyecto "Apoyo al plan de desarrollo predial" integró en una sola actividad el diagnóstico y la elaboración del plan estratégico. Se diseñaron talleres de diagnóstico y planificación participativa a nivel comunal. En estos talleres se abordaron los ejes temáticos validados por los participantes, que son el eje económico productivo, el sociocultural, el de infraestructura y el de recursos naturales. Se aplicó la técnica de matriz FODA (Fortalezas-Oportunidades-Debilidades-Amenazas) y el análisis por grupos de trabajo acerca de los ejes para el proyecto.

Por su parte el proyecto "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades beneficiarias del fondo de tierras" utilizó el método de diagnóstico rural rápido (DRR) y los ejes utilizados fueron el cultural, político, socioeconómico y ambiental.

¹¹ Estas etapas se encuentran ampliamente detalladas en la publicación "El desafío del desarrollo para las comunidades mapuches con tierras restituidas por el estado, sistematización de una metodología de trabajo", Santiago, Chile, septiembre 2008. Representación de la FAO en CHILE.

3. Elaboración participativa del plan de desarrollo comunitario y territorial (PCGT).

Con el diagnóstico participativo como insumo, conociendo la visión de futuro que las comunidades tenían de sus predios, se estableció el plan de desarrollo. Así, en la primera fase del programa “Apoyo al plan de desarrollo predial”, para la articulación territorial, se consensuó con los dirigentes sociales la creación de “Mesas Territoriales Indígenas” ***como un mecanismo de diálogo, participación, representación y concertación acorde a las visiones sociopolíticas y culturales mapuche***. Las mesas fueron la principal instancia de trabajo para las comunidades, el equipo técnico del proyecto y el municipio para lograr los Planes de Gestión Comunitario Territorial (PCGT).

El PCGT es un Plan Estratégico que considera los ejes del desarrollo comunitario de las familias reasentadas, por medio de sistematizar y priorizar las demandas de las comunidades. Esta guía operativa entrega las líneas de acción de las comunidades y describe las fuentes de apoyo que les permitirán desarrollar sus iniciativas con un alto contenido de pertinencia cultural, de participación y de diseño territorial.

La viabilidad de este instrumento es sólo medible en el momento en que se interactúa con la institucionalidad pública, se conoce la disponibilidad de recursos y se agregan algunos criterios de realidad derivados de la oferta pública disponible y las dimensiones que los programas e instrumentos, existentes o por diseñar, pueden entregar a cada familia.

La importancia de esta etapa de la intervención no radica exclusivamente en el documento resultante, en el plan, se debe rescatar el proceso por el cual se llega a levantar la demanda y transformarla en un plan estratégico. ***Es un proceso estructurado territorialmente con pertinencia cultural, con procesos de participación claros y validados por las comunidades***. Se acompaña técnicamente con profesionales y facilitadores interculturales, pero la decisión de hacia dónde debe ir el desarrollo comunitario y familiar está en manos de los propios mapuches.

Cada PGCT cuenta con las siguientes líneas estratégicas:

- Habitabilidad, que busca generar las condiciones para la existencia de asentamiento humano
- Ordenamiento comunitario, que busca normalizar la situación jurídica y administrativa del asentamiento.
- Reforzamiento de la Gestión comunitaria y territorial, por medio de una planificación de largo plazo se pretende el fortalecimiento de los actores mapuches del proceso al desarrollo.
- Reforzamiento sociocultural, fortalecer la identidad y la cultura.
- Plan productivo, busca generar desarrollo económico para elevar la calidad de vida de las comunidades. Las áreas abordadas son el plan forestal, el plan ganadero, el plan agrícola y un cuarto grupo con otros.

4. Gestión interinstitucional y ajuste al plan.

Para el caso de los proyectos FAO-CONADI no existían compromisos previos desde la administración pública y tampoco participación en la búsqueda de la metodología de trabajo a ser propuesta. Sin embargo, ***esta experiencia viene a reforzar la necesidad de contar con un plan de gestión interinstitucional, que además se inicie en etapas anteriores de la atención, para que el diagnóstico y elaboración del plan de gestión tengan el formato, los tiempos y los compromisos de quienes actúan como oferentes de soluciones***.

Con el PCGT elaborado se da paso a esta etapa que contiene:

- Diseño de una estrategia de gestión, determinando estructuras para el PCGT.
- Entrega del PCGT a la institucionalidad, ya sea a nivel central, regional, por institución o sectorial.
- Definición **participativa** de estructuras de diálogo o negociación para la inversión solicitada en los planes.
- Definición de plazos para la atención de las demandas del plan.
- Ajuste del plan del PCGT de acuerdo a la realidad contingente de los instrumentos públicos y a las adecuaciones de la demanda.
- Acuerdos de focalización de inversiones: convenios, postulaciones, focalizaciones, priorizaciones, etc.

En la gestión institucional la metodología no coincide con la normativa y procedimientos que rigen a la administración pública, por el momento tiene una mirada desde el beneficiario pero no se conecta en formato con la oferta existente. En lo empírico puede generar falta de pertinencia pública en la emisión de solicitudes y distanciamiento al momento de colaborar con el proyecto. Está enfocada en solicitar un plan específico de intervención gubernamental, no plantea el uso de las ventanillas y programas existentes. Se puede fortalecer con procedimientos para acceder de la manera regular a los beneficios y plantear los mecanismos de acercamiento unifamiliar a la atención del Estado.

5. Implementación del plan, a través de programas y proyectos.

Ajustados los PCGT se procede a la implementación. En la experiencia, es una etapa planteada pero no enfrentada por el proyecto “Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del fondo de tierras”. Sin embargo, para el proyecto “Apoyo al plan de desarrollo predial” es una etapa a ser abordada, por el mayor tiempo transcurrido desde el inicio de la experiencia, facilitando la articulación entre las comunidades y territorios y las instituciones públicas y privadas.

En esta etapa, como en todo el proceso, el equipo de trabajo es uno de los factores más importante en la intervención para el desarrollo y las experiencias de ambos proyectos, también presentan diferencias. Un factor decisivo en el trabajo con las comunidades fue sumar al equipo técnico a un facilitador intercultural hablante del mapudungún y que se estructurara un equipo multidisciplinario con profesionales mapuche y no mapuche conocedores de la realidad de los pueblos originarios, del territorio y con experiencia en materia de desarrollo rural. ***El equipo de trabajo debe seguir los planes comunitarios***, las posibilidades de éxito en las solicitudes, interactuar con las instituciones públicas, insistir en pos de buenos resultados dar a conocer los éxitos y los pendientes

El detalle de la propuesta metodológica para implementar el plan en cada una de las líneas estratégicas definidas se encuentra largamente descrito en el texto “El desafío del desarrollo para las comunidades mapuches con tierras restituidas por el Estado, Sistematización de una metodología de trabajo”, FAO-CONADI, septiembre de 2008.

6. Monitoreo y evaluación.

Con la intención de generar un “Modelo de Seguimiento y Evaluación Participativa en Comunidades Mapuche” y un “Manual de instrucción” para el equipo responsable de su aplicación, se realizó una consultoría especializada en el tema. Se elaboró la propuesta de seguimiento y evaluación participativa con tres fases: fase de pre asentamiento, fase de asentamiento inicial y Fase de desarrollo.

4.2.2 Características de los PGCT levantados

Para llegar a obtener un PCGT, primero se realizó un diagnóstico de la situación en que se encontraban las comunidades en los distintos ámbitos que se esperaba fortalecer. En base a ese diagnóstico, se estableció el plan. Cada plan de gestión comunitario o territorial (PGCT) abordó los siguientes temas en las líneas estratégicas definidas en la metodología:

- **Habitabilidad:** Ambos proyectos solicitan casa habitación en tres formatos de subsidio, para la adquisición de vivienda, para la ampliación y para la reparación. Un condicionante para elegir el tipo de subsidio es la condición del comunero de haber tenido subsidio anterior.
- **Ordenamiento comunitario:** El programa “Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del fondo de tierras” solicitó del orden de \$19.400.000 por comunidad para un “Programa de recuperación y protección de espacios ecológicos”. Por su parte el Proyecto “Apoyo al plan de desarrollo predial” solicitó del orden de \$500.000 por comunidad para “ordenamiento comunitario” y “Protocolo de uso del predio, derechos de goce y derecho real de uso”.
- **Reforzamiento de la Gestión comunitaria y territorial y Reforzamiento sociocultural:** Las solicitudes aquí son de rescate del tejido sociocultural, rescate de las tradiciones y formación de líderes. El proyecto “Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del fondo de tierras” también incorporó el desarrollo de escuelas, postas, teléfonos públicos.
- **Plan productivo:** En el ámbito del plan productivo existe un sesgo claramente agropecuario, esperado por lo demás, relevándose marginalmente otras oportunidades extra agrícolas y sus potencialidades. Esto queda claro al ver el siguiente gráfico que representa los ámbitos productivos del plan en que lo extra agrícola se puede encontrar parcialmente en proyecto mujeres e innovación y que ambas suman 10%. Además en lo silvoagropecuario las preferencias de inversión están dirigidas a lo agrícola con un 65% del total de recursos demandados para fomento productivo, seguido muy de lejos por los programas ganaderos con 11% de participación, infraestructura productiva con un 7%, Programa de innovación 6%, Programa forestal 5%, Proyectos mujeres 4% y maquinaria productiva 2%.

Existen importantes diferencias en los montos de inversión solicitados en ambas fases del Programa para sus respectivas comunidades. Así la segunda fase “Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del fondo de tierras” es un 60% más costoso que el “Apoyo al plan de desarrollo predial” por familia efectivamente reasentada¹². Se dejará a nivel de pregunta si es posible entender las diferencias de costos y expectativas, por ser las comunidades del proyecto “Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del fondo de tierras” habitantes de espacios geográficos más agrestes, por tener una organización de segundo grado ya desarrollada y con mayor experiencia en este tipo de evaluaciones o, simplemente, porque el equipo consultor, miembro participante de las propias comunidades, tenía expectativas mayores.

¹² Para el cálculo no se consideró electrificación, agua potable, aguas servidas, caminos, puentes y obras de arte. Lo anterior porque en la mayoría de los casos los PCGT no se encuentran costeados en esos ítems.

Al analizar las demandas generadas por las comunidades en el área agrícola, se encuentran dos grupos con marcadas diferencias en los requerimientos y que coinciden con los grupos de comunidades asignadas a cada proyecto. Así el proyecto “Apoyo al plan de desarrollo predial” normalmente encontró demanda por:

- ✓ Cercos perimetrales.
- ✓ Apotrerramiento.
- ✓ Producción y manejo de avena.
- ✓ Producción y manejo de trigo.
- ✓ Establecimiento y manejo de praderas
- ✓ Comercialización.
- ✓ Manejo sanitario.

A los anteriores, que son encontrados con similar intensidad, el proyecto “Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del fondo de tierras” agrega demanda por:

- ✓ Huertos para seguridad alimentaria.
- ✓ Recuperación y conservación de suelos
- ✓ Fondo para semillas.
- ✓ Agricultura ecológica.

Las solicitudes de atención para satisfacer estas demandas van principalmente dirigidas al Ministerio de Agricultura y sus servicios, a la CONADI y a la FAO, apareciendo en menor grado el Ministerio del Medio Ambiente. Este resultado ubica a FAO y CONADI como aportantes de recursos para los comuneros, así esperaban que las instituciones que estaban realizando el piloto de PCGT entregaran recursos propios para fomentar sus actividades productivas.

4.2.3 Enfoques transversales

El desarrollo de las experiencias FAO-CONADI centró su filosofía de respeto a la cultura mapuche y a su cosmovisión, vía la incorporación de los enfoques transversales. A continuación se presentan las definiciones presentadas por el proyecto para los enfoques.

Enfoque Territorial

En los proyectos FAO-CONADI, el diseño territorial es una de las base para gestionar el diagnóstico, la organización, la participación y los Planes Comunitarios de Gestión Territorial (PCGT). Las relaciones intercomunitarias y de ellas con otras instituciones públicas y privadas de variados sectores son entendidas en el marco del territorio, buscando la integración de los ejes fundamentales de los PCGT.

La estructura de desarrollo integral planteada es territorial, se va más allá de la familia beneficiaria o de la comunidad (lof) demandante, se organizan mesas territoriales y se sientan los cimientos para generar las nuevas redes sociales del reasentamiento partiendo por agrupar a varias comunidades en este proceso. Estas se relacionarán con un mismo municipio, con las mismas instituciones y sus interlocutores. Plantearán demandas en una misma dirección de desarrollo, condicionada por el entorno en común y con elemento socioculturales homogéneos. En este caso el concepto de territorio no es solo geopolítico, es el concepto amplio de los pueblos indígenas.

Enfoque de Género

Es el enfoque planteado con mayor debilidad en las experiencias FAO-CONADI. Si bien se declara como constituyente en los principios del proyecto, es poco visible, tanto en su propuesta metodológica como en las primeras etapas implementadas.

Se consideró la inclusión femenina en los trabajos participativos, pero no se observan medidas importantes que permitan potenciar la presencia de mujeres en el trabajo desarrollado o que disminuyan las brechas de oportunidades entre hombres y mujeres y mucho menos que logren la equidad de género. También se consideró la actividad productiva de mujeres en los PCGT, en general para la seguridad alimentaria, haciéndose cargo de la huerta y de los animales y las aves menores.

Pertinencia Cultural

La pertinencia cultural fue un aspecto central en el desarrollo de la experiencia, con alto respeto a la cultura ancestral y con adecuación de la metodología a los elementos de gestión y organización propios del pueblo mapuche. Se releva la participación en todas las etapas, se entiende la integridad del territorio y se desarrollan áreas de planificación propias de cada uno de los espacios importantes para la comunidad mapuche. Se busca el crecimiento de cada uno de los actores que integran la familia y la comunidad mapuche en todos los niveles del territorio, niños, mujeres, hombres, dirigentes, representantes espirituales, etc. El respeto a la naturaleza y su interacción con la comunidad está representado en los diagnósticos y en los planes de gestión.

Enfoque Participativo

Es un enfoque considerado de mucha importancia en la experiencia. Se optó por un trabajo eminentemente participativo y que se evidenció ya en las primeras etapas de la propuesta metodológica de ambos proyectos FAO-CONADI.

Desde la inserción del proyecto el objetivo es que las comunidades conozcan, discutan y aporten a la iniciativa. La participación se organizó territorialmente, luego con cada comunidad y con sus respectivos dirigentes. En la segunda y tercera etapa, los talleres y grupos de trabajo con los comuneros eran los validadores de la metodología participativa para lograr el diagnóstico y el plan. La gestión interinstitucional, la implantación y el monitoreo fueron entregados a una asociación de segundo nivel de las mismas comunidades demandantes, con lo cual se le entrega la posibilidad de autogestionar sus planes de desarrollo una vez instalada la asistencia técnica necesaria para establecer los PCGT.

4.3 Financiamiento para la asistencia técnica (diagnostico y construcción del plan de inversión), el seguimiento de los requerimientos del plan de desarrollo y la implementación de las inversiones del plan de desarrollo.

La asistencia técnica entregada por el equipo multidisciplinario del proyecto FAO-CONADI tenía financiamiento por parte del mismo proyecto. Las etapas que consideró este financiamiento fueron las de inserción, diagnóstico, elaboración del PCGT y parte de la gestión interinstitucional (para las comunidades iniciadas en 2005). El periodo de tiempo previsto para cada uno de los dos proyectos fue de dos años 2005-2006 y 2007-2008.

Las etapas que no consideraron financiamiento de la experiencia piloto fueron la gestión interinstitucional, los ajustes al plan, la implementación, monitoreo y evaluación. Sin embargo, producto de la permanencia de equipos FAO-CONADI en el proyecto de 2007-2008, permitió acompañar la primera iniciativa, "Apoyo al plan de desarrollo predial", en parte de sus gestiones interinstitucionales y en parte de la implementación. Para la etapa monitoreo y evaluación, se contrató el diseño de una metodología de seguimiento y evaluación especializada en el tema, que entregó un modelo a seguir y un manual de instrucción para los equipos que asumieran estas responsabilidades.

4.4 Implementación de los planes de desarrollo

Se debe recordar que no fue objetivo de las iniciativas FAO-CONADI, la implementación de los planes. Los proyectos FAO-CONADI no contaban con recursos de inversión asegurados, ni de parte del Estado ni de parte de organismos internacionales. Este resultado tampoco se conoce al año 2010, ya que no era parte constituyente del proyecto el realizar el seguimiento sino que era la asociación Ñankuchew quien debía realizar las gestiones y el seguimiento de los resultados. Aquí se visualiza un alto riesgo al no comprometer previamente aportes estatales para el éxito de una experiencia promovida por un organismo internacional en asociación con una entidad pública. Esta situación puede ser entendida por los beneficiarios como una falta de voluntad política y como una experiencia trunca que cerrará, por desconfianza, las puertas de acceso a las comunidades y disminuirá las posibilidades de trabajo conjunto.

Durante el periodo de ejecución de las dos etapas del Programa, el equipo técnico y los dirigentes de algunos territorios con mayores capacidades de gestión, tenían la tarea de vincular los PGCT a las autoridades institucionales y a su seguimiento. Posteriormente, se designó un equipo de seguimiento integrado por cuatro profesionales de CONADI Nacional; su acción se limitó a concluir y cerrar en condiciones adecuadas procesos de inversión en curso al momento del cierre de los proyectos FAO-CONADI, tales como asignación de derechos de goce y postulación a proyectos de riego.

La gestión de inversiones y de apoyo a los PGCT realizado por el territorio de Pehuenco fue el más significativo y con mejores resultados debido a dos razones fundamentales: por una parte, al ser el primero contó con tiempo y apoyo del equipo asesor para acercar sus inquietudes a las autoridades institucionales, y por otra parte, a la capacidad de sus dirigentes para establecer diálogo con las instituciones. Junto con ello el proceso de articulación territorial de las 4 comunidades que integran el territorio de Pehuenco, surge por iniciativa propia. Esto empodera a las comunidades, da sentido de pertenencia al territorio, y claridad en sus demandas, que el proyecto fortalece y acompaña dando continuidad luego que el apoyo externo desaparece.

En el caso del territorio Nagche, la presencia de esta estructura organizativa de segundo nivel, asociación que agrupa a diversas comunidades, es previa a la llegada del proyecto FAO-CONADI, se sostiene y fortalece con su acción y también se mantiene luego de retirado el proyecto.

Respecto de los restantes territorios, la gestión de los PGCT se limitó a su entrega por parte del proyecto FAO, al equipo de profesionales de CONADI definidos para su seguimiento, y a su entrega a diversas reparticiones institucionales de la región, tales como Intendencia, GORE, SEREMI de Agricultura, entre otros, sin seguimiento ni actualizaciones de las demandas en el tiempo.

4.5 Acompañamiento de instituciones públicas e incentivos para su involucramiento

En los casos de Pehuenco y del territorio Nagche algunas instituciones públicas respondieron con inversión a las solicitudes. En el marco del Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI), INDAP y CONADI entregaron recursos, INDAP para la construcción de galpones y la CONADI junto al Gobierno Regional elaboraron un Plan de Inversiones con instrumentos propios vía el Programa de Goces. La demanda total de los PGCT (de los 6) fue considerada como agenda del GORE, para invertir en las 32 comunidades con los presupuestos de años posteriores.

El accionar municipal toma alta relevancia en la articulación con instituciones públicas regionales y en el apalancamiento de recursos fiscales, a través de sus Unidades de Desarrollo Económico Local y Dirección de Desarrollo Comunitario. Así apoyaron fuertemente la elaboración de proyectos presentados a INDAP y a Telefood. En esa línea, fuerte apoyo se recibió del Alcalde de Victoria en la gestión de recursos con instituciones y en la aprobación del Plan Integral de Pewenco por el CORE.

En general, se observa un bajo nivel de involucramiento en la problemática del reasentamiento por parte de las instituciones públicas con potencialidades para atender a las comunidades mapuche, no entregando los beneficios solicitados o entregándolos en menor cuantía que lo requerido. Las justificaciones oficiales por la falta de respuesta a las solicitudes de inversión fueron fundamentalmente por falta de presupuesto, pero también se debe entender las múltiples demandas que deben enfrentar los organismos del Estado, con presupuestos vinculados anualmente y con bajos incentivos, en términos de gestión y administrativos, para atender estos compromisos, aun cuando las personas que trabajan en esos equipos los consideren muy importantes.

4.6 Resultados logrados

El principal resultado es obtener una metodología de trabajo participativo con comunidades que respeta la pertinencia cultural, el género y se estructura territorialmente. Esta metodología está validada por las comunidades que participaron en su desarrollo y está disponible para ser un aporte a la implementación de la política indígena nacional, siendo una herramienta en la gestión para el desarrollo de los pueblos originarios.

Paralelamente, y como resultado del proceso, el proyecto planteó aportar a resolver problemas que las comunidades, como tal y sus familias, enfrentan con posterioridad a la compra de tierras por parte de la CONADI. Para enfrentar estos problemas se suscriben tres objetivos, los cuales se resumen en la Tabla 2.

Tabla 2
Objetivos y acciones de los proyectos FAO-CONADI

Objetivos planteados	Acciones realizadas	Objetivos no logrados
Desarrollar mecanismos de prevención y resolución de conflictos de tierras de modo que se genere un consenso en las comunidades sobre la propiedad, distribución y uso de las tierras y sus recursos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa especial de Goces de CONADI y la SEREMI de Bienes Nacionales ▪ Apoyo de CONADI en la entrega de personalidad jurídica a las comunidades ▪ Desarrollo de una metodología de resolución de conflicto por medio de una consultoría de FAO ▪ La construcción de los PGCT en forma participativa permite consensuar el uso de tierras y recursos, reduciendo los conflictos 	
Brindar a las comunidades la asistencia técnica y servicios necesarios para el establecimiento y/o desarrollo de empresas agropecuarias.	Asistencia técnica productiva entregada hasta la etapa de construcción de PGCT	No llegaron a ver el establecimiento de empresas agropecuarias, pero establecieron el camino para lograr los apoyos del sector público. Eso era lo comprometido.
Probar y validar un modelo de prestación de asistencia técnica basado en un enfoque territorial que articule a las comunidades con otros agentes y factores del desarrollo en el municipio.	Se desarrolla metodología de asistencia técnica integral y se implementa parte de ella. Dicha metodología incorpora los enfoques transversales.	

En el primer objetivo se viene a reconocer que la división de la tierra recuperada es una demanda fundamental para las comunidades que desean hacer uso habitacional y/o productivo de los predios. Es un proceso conflictivo por las diferencias de criterios e intereses y por la dificultad que conlleva distribuir con “justicia” un predio generalmente no homogéneo. Es este sentido se realizaron acciones en tres áreas:

- a) Se estimó indispensable **cartografiar el territorio**, cuantificar los recursos disponibles y proceder a la decisión de los comuneros acerca del sistema de distribución predial que más se acomoda a sus niveles de cercanía familiar, confianza, distribución del trabajo y expectativas.
- b) Uno de los grandes logros del proyecto “Apoyo al plan de desarrollo predial”, **fue establecer un programa especial de goces**, financiado por la CONADI y ejecutado por la SEREMI de bienes nacionales, enmarcado en un convenio entre ambas instituciones. Por lo tanto, aportó a prevenir y resolver el conflicto para aquellas familias, participantes del proyecto, que la falta de obtención de goce constituía una limitante en su relación con la institucionalidad pública a la vez que vino a establecer oficialmente su derecho en la comunidad.
- c) El tercer aporte, frente a la problemática de desacuerdos entre comuneros para determinar los espacios de cada uno y los formatos y cuantías de las explotaciones comunitarias, se enfrentó **estableciendo una metodología para abordar los conflictos internos de las comunidades**. Esta metodología¹³ se plasma en una matriz con los pasos a seguir, las actividades, herramientas y actores. Esta metodología transparenta el conflicto y busca una solución participativa, colectiva y consensuada. Se espera que sea un aporte a las técnicas desarrolladas por CONADI en su Oficina de Conciliación, evaluadas como ineficientes¹⁴. Se busca evitar la judicialización de los conflictos, que provoca quiebres profundos en las relaciones comunitarias y además resuelve bajo una lógica de ganador-perdedor minimizando las posibilidades de conciliación o acuerdo gana-gana para los comuneros.

¹³ Metodología desarrollada en la consultoría “Análisis y Propuestas de Metodologías para la Resolución de Conflictos de Tierras en territorios Indígenas”, a cargo Luis Obando

¹⁴ El desafío del desarrollo para comunidades mapuches con tierras restituidas por el Estado. FAO, septiembre de 2008.

En el segundo objetivo se aborda la necesidad del desarrollo productivo como medio de asegurar la alimentación familiar y potenciar el desarrollo económico de las familias indígenas rurales.

La acción realizada en favor de este objetivo es la entrega de asistencia técnica para diagnosticar la situación de necesidades familiares en habitabilidad, producción y desarrollo social-comunitario por medio de las siguientes actividades:

- a) **Diagnósticos elaborados a nivel comunitario y territorial.** Se realizaron los diagnósticos en las comunidades atendidas por el proyecto piloto identificando necesidades y oportunidades de desarrollo.
- b) **Planes de gestión elaborados,** que considera la mejora de las condiciones de vida en habitabilidad, la planificación de actividades productivas y propuestas de acciones en pro del desarrollo personal y comunitario.

El establecimiento formal de estos pequeños productores no se logró concretamente en los plazos de ejecución del proyecto, pero todas las acciones realizadas encaminaron a los comuneros a establecerse formalmente como empresas agropecuarias. Si bien es parte del objetivo que se encuentra pendiente o como desafío futuro, están conjugados varios de los elementos que permitirán el éxito de esta propuesta.

El tercer objetivo es un desafío de alta trascendencia, al buscar una manera de hacer las cosas con el máximo respeto y pertinencia a la cultura mapuche, elemento que viene a acrecentar las posibilidades de éxito en la gestión por el desarrollo que enfrentan las comunidades y el Estado.

Al tiempo de presentar el trabajo a las comunidades, de diagnosticar la situación familiar y predial en el territorio, de construir PCGT y de acompañar en la gestión de recursos, se estaba experimentando un modelo de trabajo participativo de asistencia técnica integral.

Entre las acciones realizadas están las mencionadas en el párrafo precedente y se les agrega aquellas que están pendiente de lograr que son:

- α) **Comunidades con redes de apoyo consolidadas;** Si bien al momento de desarrollar los planes de gestión se empezó a establecer incipientemente una red de contactos y se logró la presencia de diferentes sectores en sus mesas locales, queda pendiente conocer si esos actores actuaron como red de apoyo o simplemente asistieron a las reuniones sin comprometer ayuda y más aún conocer si los apoyos comprometidos se respetaron o consiguieron. Resultado pendiente de evaluación pero en desarrollo en otra área del trabajo de FAO en la Región de La Araucanía.
- β) **Comunidades con capacidad de autogestión y control social y cultural.** Las comunidades no han logrado, en algún porcentaje importante, las capacidades esperadas, básicamente porque los niveles de apoyo y acompañamiento parecen ser deficitarios. Resultado no Logrado pero pendiente de una evaluación en terreno.

4.7 Evaluaciones externas de las iniciativas FAO-CONADI

No se dispone de evaluaciones externas a estos proyectos.

4.8 Aprendizajes de la experiencia FAO-CONADI.

A partir de la experiencia FAO-CONADI, se pueden extraer los siguientes aprendizajes:

- Toda intervención en pueblos originarios debe considerar como elemento doctrinario la pertinencia cultural. Desde ese punto de partida se deben agregar los otros enfoques transversales para obtener una atención coherente, deseada y aceptada por el beneficiario.
- Un diagnóstico con posibilidades de realismo debe ser participativo. Se debe trabajar con la comunidad el sentido del trabajo, del diagnóstico y cuáles son sus pasos siguientes, se ha de realizar con la comunidad y no en simple formato de encuesta.
- La metodología desarrollada es una herramienta necesaria para abordar conflictos internos de las comunidades en los predios asignados, permitiendo lograr una matriz con claros pasos a seguir, identificando actividades, herramientas y actores, y permitiendo llegar a soluciones participativas y consensuadas.
- La construcción de PGCT para las comunidades es la carta de navegación en los ámbitos de habitabilidad, desarrollo productivo y cultural. Permite lograr una visión de futuro compartida por todos los miembros y generada desde el mismo núcleo de las comunidades
- Es recomendable el uso de facilitadores interculturales en el proceso de levantamiento de las necesidades de las comunidades, ya que facilita el acercamiento y sincera requerimientos.
- El levantamiento de las necesidades debiese realizarse, al menos parcialmente, durante la compra de predios y las instituciones públicas relacionadas al tema indígena debiesen participar con anticipación en la evaluación y programación de la compra, lo que permite una mejor planificación de la inversión institucional.
- Es fundamental el involucramiento de los gobiernos locales y regionales en la elaboración de los PGCT.
- La participación de la institucionalidad pública desde el inicio de las experiencias puede ser un gran aporte para su éxito. Es necesario contar con la experiencia, el compromiso, la articulación y los elementos normativos que entregan quienes finalmente actuarán como proveedores de servicios.
- Las comunidades y las familias participantes deben conocer exactamente el alcance del ejercicio de levantamiento de necesidades, saber de antemano lo que se espera lograr. Cualquier falta de claridad genera expectativas equivocadas que puede significar la desconfianza de las comunidades y las quejas asociado a las insatisfacciones. En esa línea, se deben comprometer con anticipación recursos que puedan responder a las expectativas asociadas al levantamiento de necesidades de las comunidades.
- Es prioritario que exista un compromiso político y se cuente con capacidad de convocatoria a las instituciones públicas relacionadas con el tema indígena. Iniciativas de este tipo requieren generar redes políticas y técnicas que permitan dar viabilidad a la iniciativa, siendo prioritario lograr el compromiso de las autoridades regionales para dar seguimiento a los compromisos.

- Al momento de realizarse el levantamiento de necesidades se debe estar consciente de las particularidades de las instituciones públicas y la rigidez de la respuesta institucional. Aun cuando es deseable cambios en la forma de trabajo de las instituciones públicas, esos cambios toman tiempo y no se producen en forma rápida.
- Los PCGT no son una solicitud en sí mismos, la postulación a recursos fiscales debe hacerse según los formatos establecidos. Es poco realista pensar que las instituciones se movilizarán en base a los PGCT ya que ellas reaccionan más bien a solicitudes individuales, siendo la familia y en el mejor de los casos la comunidad la receptora de beneficios.
- Es altamente recomendable que los consultores que realizan la labor de levantamiento de las necesidades de las comunidades:
 - ✓ Tengan el criterio para la construcción de un PCGT adecuado y acorde con las posibilidades reales de financiamiento. En ese sentido, el equipo consultor debiese pasar por una etapa de capacitación y entendimiento del alcance de la iniciativa.
 - ✓ Tengan un fuerte vínculo con los gobiernos regionales y municipales que faciliten el acercamiento de recursos comprometidos en el tiempo.
 - ✓ Tengan conocimiento para desarrollar ideas de producción que permitan el encadenamiento y la asociatividad en el territorio, que facilite la comercialización, la generación de economías de escala y la transferencia de conocimientos existentes. Si bien se identifican aisladamente algunos de estos pasos, sería recomendable formalizar la etapa. Este proceso debe ser de diagnóstico del entorno productivo e identificación de posibles alianzas y encadenamientos que puedan ser comprometidos inicialmente.
 - ✓ Den señales de transparencia y credibilidad, siendo lo más técnico posible, evitando vínculos familiares o de otro tipo que pongan en riesgo la credibilidad del proyecto.
 - ✓ Sean instituciones con algún grado de certificación para dar confianza a las autoridades públicas. En esa línea, pareciera interesante establecer estándares en los tipos de necesidades en los ámbitos de habitabilidad, producción y cultura. La idea es utilizar los estándares como apoyo en la construcción de los PCGT, de forma tal que se eviten situaciones donde dos comunidades con carencias y dimensiones similares presenten dos PCGT muy distintos en requerimientos y costos. Al contar con un estándar por ámbito de intervención, el equipo, consultor, el gobierno y las comunidades conocerán los márgenes entre los que se pueden mover en los PCGT. Se dimensionará el nivel de logros (aportes) posibles de alcanzar, minimizando la diferencia de magnitud que presenta por ejemplo un PCGT del territorio nagche con los demás PCGT.
- A objeto de minimizar conflictos entre comuneros por predios con características heterogéneas¹⁵ es recomendable cartografiar el territorio, cuantificar los recursos disponibles y proceder a la decisión participativa acerca del sistema de distribución predial.

15 Uno de los grandes logros del proyecto "Apoyo al plan de desarrollo predial" fue establecer un programa especial de goces, financiado por la CONADI y ejecutado por la SEREMI de bienes nacionales, enmarcado en un convenio entre ambas instituciones.

- Es deseable planificar formalmente el desarrollo de capital humano en los comuneros, de sus líderes y de los equipos encargados de la gestión asociativa y gestión productiva. Debiese ser vinculado a los PCGT y que sean parte de las solicitudes de apoyos estatales.
- Es deseable que los participantes conozcan las fronteras de tiempo que significa el proceso. Cuánto tiempo llevará el diagnóstico, el levantar la demanda, construir el PCGT, gestionar ante los servicios públicos, el proceso de selección, los tiempos de demora en las asignaciones, etc.
- Se requiere conocer de antemano cuáles y cuántas familias ocuparán el territorio, estableciendo niveles de ocupación real esperada para desarrollar PCGT que incorporen a todas las familias que se asentarán en el territorio, considerando los desfases de tiempos y de inversión requeridos.

5. EXPERIENCIA DEL PROGRAMA ORÍGENES.

5.1 Alcance del Programa

Este es un programa de desarrollo dirigido a comunidades indígenas rurales que se ejecuta aplicando una metodología participativa en la cual las organizaciones y líderes comunitarios, a través de las Mesas de Planificación Local (MPL), desarrollan un Plan de Desarrollo Integral (PDI). El Programa Orígenes II Fase inició su ejecución en Enero de 2007 y concluye en diciembre de 2011.

El fin del Programa Orígenes es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida y a su desarrollo con identidad de las comunidades del área rural de los pueblos Aymara, Quechua, Atacameño y Mapuche. En tanto, su propósito es fortalecer las capacidades sociales, culturales y técnicas de las comunidades indígenas para potenciar su desarrollo y aprovechar las oportunidades que ofrece el entorno público y privado.

5.1.2 Cobertura

El Programa ha definido como población potencial a los indígenas rurales de las regiones I, II, VIII, IX, X, XIV y XV menos las comunidades atendidas en su primera fase, o sea, la población potencial corresponde a 1.839 comunidades. Sin embargo, la población objetivo asciende a 1207 comunidades que agrupan a 34.443 familias indígenas.

El área del Programa comprende 36 comunidades de la I Región de Tarapacá y 49 en la XV Región de Arica y Parinacota, 14 comunidades de la II región de Antofagasta, 85 comunidades de la Región de Bío-Bío, 738 comunidades en la Región de La Araucanía y 182 comunidades en la Región de Los Lagos y 103 en la Región de Los Ríos. De acuerdo a la Casen 2006, el 18,5% de la población objetivo se encuentra en situación de pobreza, con un 13,4% de analfabetismo y sólo un 23% a terminado la educación media.

5.1.3 Criterios de selección de los beneficiarios del programa

Para la focalización se llevó a cabo un proceso de postulación y selección de comunidades en las regiones IX, X y XIV donde se ubica el 85% del total de comunidades focalizadas. Para el caso de las regiones I, II, VIII y XV se decidió incorporar al total de comunidades que no fueron beneficiarias de la Fase I.

Los criterios de selección, primero de las comunas o municipios y luego de las comunidades fueron claramente establecidos en el Reglamento Operativo (Art. 3) del Programa y se relacionan principalmente con una alta concentración de población indígena rural pobre, la identificación de comunidades y familias beneficiarias del Fondo de Tierras y Aguas y el carácter de reconocimiento jurídico de la comunidad.

5.1.4 Línea base del programa

El Programa cuenta con una Línea de Base cuyas variables se basan en la Matriz de Marco Lógico (MML). Para levantar la Línea de Base se identificaron dos fuentes de información: i) el VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal de 2007 y ii) los informes de diagnóstico levantados por los Proveedores de Asistencia Técnica (PAT) como parte de los productos iniciales que se trabajan dentro del proceso de formulación de los Planes de Desarrollo Integral (PDI) en cada Unidad de Planificación (UP)¹⁶.

5.1.5 Estructura del programa

La ejecución de Orígenes se organiza en 2 Subprogramas y cinco Componentes.

El Subprograma 1, Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas, opera con tres componentes:

- Apoyo técnico y financiero para fortalecer las capacidades de las comunidades indígenas para planificar y autogestionar el desarrollo de sus comunidades,
- Apoyo técnico y financiero para proteger y fortalecer autogestionadamente el patrimonio cultural y natural de las comunidades y
- Apoyo técnico y financiero para desarrollar y autogestionar las actividades económico-productivas de las familias y de las comunidades.

El Subprograma 2, Oferta Pública Culturalmente Pertinente, opera con el componente de Las comunidades indígenas participantes que cuentan con instrumentos y prácticas de educación y salud públicas adecuadas a su realidad. El componente de Proyectos definidos en los planes de desarrollo local se articula y cofinancia con instancias privadas y públicas.

5.1.6 Descripción de los subprogramas

Subprograma 1: Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas

Componente 1: *Apoyo técnico y financiero para fortalecer las capacidades de las comunidades indígenas para planificar y autogestionar el desarrollo de sus comunidades.*

Este componente busca fortalecer el capital humano y social de las comunidades y organizaciones indígenas beneficiarias, a través de la realización de procesos de planificación participativa, promoción de procesos de autogestión comunitaria y de formación, capacitación y apoyo a comunidades, organizaciones y asociaciones indígenas en planificación, gestión, ejecución y evaluación de planes y proyectos de desarrollo para lograr una representación efectiva de sus intereses.

Componente 2: *Apoyo técnico y financiero para proteger y fortalecer autogestionadamente el patrimonio cultural y natural de las comunidades*

El objetivo de este componente es fortalecer el patrimonio cultural y natural de las comunidades y territorios indígenas, en el marco de la cosmovisión de los Pueblos y de sus procesos de construcción de identidad cultural, propendiendo a su recuperación, ampliación, reconocimiento, protección y desarrollo por parte de la sociedad.

¹⁶ Cada unidad de planificación agrupa a un número de comunidades localizadas en un determinado territorio.

Componente 3: *Apoyo técnico y financiero para desarrollar y autogestionar las actividades económico-productivas de las familias y de las comunidades*

El objetivo de este componente es mejorar la capacidad de los hogares rurales indígenas para generar ingresos autónomos, mediante la mejora de sus sistemas de producción, buscando que guarden coherencia con la visión cultural y del territorio de los pueblos originarios, además de ser ambientalmente sustentables.

Este componente tiene como productos:

- (a) Proyectos productivos locales. Son inversiones productivas a nivel de propiedad familiar y comunitaria.
- (b) Proyectos asociativos territoriales. Se refiere a iniciativas productivas demandadas por grupos de productores indígenas informales, organizaciones indígenas y empresas de indígenas, orientados a generar un impacto económico a nivel territorial.
- (c) Proyectos de bienes públicos. Se trata de servicios de segundo piso (es decir, que no se orientan a financiar una comunidad determinada sino un conjunto de comunidades que realizan actividades económicas del mismo rubro) que valorizan los activos tangibles e intangibles distintivos o exclusivos de los pueblos originarios.

Cabe mencionar que estos dos últimos productos no están incluidos en el PDI y, por lo tanto, no se financian con el FDL sino con recursos asignados en el presupuesto regular del Programa.

Subprograma 2: Oferta Pública Culturalmente Pertinente

Componente 4: *Las comunidades indígenas participantes cuentan con instrumentos y prácticas de educación y salud públicas adecuadas a su realidad.*

Este componente opera financiando la ejecución de acciones desde otros servicios públicos, con los que se firman convenios para estos fines. El objetivo es la adecuación y consolidación de instrumentos de intervención en los servicios públicos, así como la capacitación de funcionarios públicos y la promoción de buenas prácticas. Los principales productos son:

- En el sector Educación, financia estrategias educativas tendientes a promover el diálogo intercultural mediante el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) del Ministerio de Educación.
- En el sector Salud, el Programa apoya con financiamiento al Programa Especial de Salud de Pueblos Indígenas (PESPI) del Ministerio de Salud.
- En el sector agrícola, el Programa aporta recursos a INDAP y CONAF del Ministerio de Agricultura para que ejecuten proyectos productivos agropecuarios (INDAP) – cabe mencionar que esta institución también aporta recursos propios- y proyectos de desarrollo forestal intercultural, de ecoturismo y conservación y manejo y mantención de recursos naturales (CONAF), de acuerdo a lo que establezca, en forma participativa, cada Mesa de Planificación Local.

- En el sector de atención jurídica, turismo, infraestructura, medio ambiente, entre otros, el Programa financia asistencia técnica, capacitación, realización de estudios y co-financiamiento de iniciativas acordadas como prioritarias, de acuerdo a convenios interinstitucionales elaborados con estos fines con instituciones como INJUV, Ministerio de Justicia, INP, entre otros. Por otra parte, apoya, premia y consolida buenas prácticas de inclusión de la dimensión indígena en los actores institucionales públicos a través de concursos regionales. Por último, financia actividades de capacitación a funcionarios y directivos de servicios públicos. Estas dos últimas líneas fueron desactivadas mediante modificación al Reglamento Operativo, a través de la Resolución Exenta No. 1.004 del 22 de Julio de 2009.

Componente 5: *Proyectos definidos en los planes de desarrollo integral se articulan y cofinancian con instancias privadas y públicas.*

Este componente cuenta con dos líneas de acción.

La primera de ellas, tiene como objetivo la articulación de los PDI con los instrumentos de planificación pública a nivel comunal y regional. Para ello, financia (a) asistencia técnica; (b) estudios de preinversión que faciliten la implementación de proyectos priorizados por los PDI y que correspondan al sector público y (c) financiamiento parcial para proyectos de infraestructura y servicios asociados a los estudios de preinversión mencionados en el punto anterior.

La segunda, denominada Apoyo a la consolidación del modelo de intervención del Programa en la política indígena nacional, contiene un plan de fortalecimiento de la participación de consejeros indígenas en el desarrollo de la Segunda Fase del Programa, a través de asesorías, participación en reuniones de trabajo y asistencia para viajes a terreno.

5.2 Metodología para el levantamiento de necesidades: Diagnósticos y construcción de planes de desarrollo

5.2.1 Construcción de diagnósticos y capacitación de actores

El Programa Orígenes es un programa de enfoque participativo, que involucra la activa intervención de las organizaciones indígenas en las fases de levantamiento de los diagnósticos, en la construcción del Plan de Desarrollo Integral (PDI) y en la distribución de los recursos financieros del Fondo de Decisión Local (FDL). Este enfoque implica procesos intensivos de capacitación y fortalecimiento del capital humano y social, de modo que la intervención de la población sea informada y acotada a los recursos, servicios, articulaciones y coordinaciones presentes en el entorno geográfico local, regional y nacional, actividades incluidas en el Programa.

La totalidad de las comunidades beneficiarias, organizadas en unidades de planificación local, deben elaborar su PDI. Aquellos dirigentes que requieren apoyo para realizar negociaciones y capacitación en temas organizacionales reciben recursos para dichos fines. La selección de beneficiarios en los proyectos que se financian con el Fondo de Decisión Local: proyectos de equipamiento comunitario e infraestructura, proyectos de identidad local y proyectos productivos locales es definida participativamente en cada Mesa de Planificación Local.

5.2.2 Mesas de Planificación Local (MPL)

La metodología de trabajo está basada en un enfoque territorial, donde se agrupa a las comunidades indígenas que comparten una misma identidad territorial según sus parámetros culturales en una unidad de planificación (UP). Para esto se trabaja por territorios a través de Mesas de Planificación Local (MPL). Estas Mesas de Planificación Local constituyen la instancia de participación y operación colectiva de las comunidades indígenas a través de la cual se coordina el proceso de formulación y ejecución de un Plan Desarrollo Integral y la consecuente toma de decisiones acerca de las inversiones y prioridades de las distintas líneas de acción que debe emprender el Programa.

Las MPL están conformadas por los representantes de las comunidades indígenas y el Programa (a través de los Coordinadores Técnicos Locales-CTL y los Proveedores de Asistencia Técnica-PAT) y CONADI, como miembros permanentes. Como miembros invitados, los organismos subejecutores y otros actores relevantes a nivel local (municipios, servicios públicos, etc.).

5.2.3 Plan de Desarrollo Integral (PDI)

El Plan de Desarrollo Integral (PDI) constituye la estrategia de acción a mediano y largo plazo para las comunidades indígenas con las que trabaja el Programa. A través de este se busca instalar un proceso participativo de planificación y ejecución de inversiones, a partir de procesos de diagnóstico y análisis local y de la formulación de una estrategia de acción definida en cada sector por las propias comunidades. En el marco del PDI, las comunidades cuentan con un Fondo de Decisión Local (FDL), cuya sanción de asignación se efectúa por parte de estas en la MPL y que está destinado al desarrollo de proyectos autogestionados de fortalecimiento organizacional de las comunidades, de identidad cultural y de desarrollo económico. Además, el PDI contempla la vinculación con planes de acción e inversiones de los Servicios Públicos y Municipios, buscando contribuir a la coordinación y gestión integrada de los organismos públicos y privados a nivel de las comunidades indígenas.

Durante el ciclo de trabajo de elaboración, a cargo de los Proveedores de Asistencia Técnica (PAT), y posterior ejecución del PDI, los representantes de las comunidades indígenas, agrupados en las Mesas de Planificación Local, van tomando las decisiones sobre todas las etapas y productos centrales del proceso, cuyos contenidos forman parte del PDI: aprobación del Acuerdo Operativo del PAT; validación a nivel comunitario del Diagnóstico Participativo; aprobación de inversiones iniciales a ejecutar; validación a nivel comunitario de la Estrategia de Desarrollo; validación de los módulos de fortalecimiento y desarrollo organizacional propuestos; validación del Plan de Inversión; aprobación de una estrategia ambiental y sociocultural; gestión y seguimiento de los acuerdos adoptados y proyectos en ejecución, y validación del Informe Final del PDI.

El proceso de trabajo del Plan de Desarrollo Integral contempla un ciclo de trabajo en cada territorio de dos años de duración. Para apoyar la formulación y ejecución de este, se contratan Proveedores de Asistencia Técnica (PAT), los cuales son instituciones, empresas o equipos de profesionales que prestan los servicios de formación, capacitación, asistencia técnica y apoyo a las comunidades, organizaciones y asociaciones indígenas en la formulación y ejecución de sus Planes de Desarrollo Integral (PDI).

El ciclo de PDI contempla una primera etapa donde se formula este participativamente y se desarrollan un conjunto de inversiones iniciales en algunos ámbitos, para luego desarrollar una segunda etapa de ejecución de los proyectos contemplado en el PDI y de trabajo de vinculación de este con la oferta del Estado.

5.2.4 Proveedores de asistencia técnica (PAT)

El desempeño de los Proveedores de Asistencia Técnica (PAT) es supervisado y evaluado por el Coordinador Técnico Local (CTL) quien, dependiendo de las regiones, responde al Coordinador Provincial o al Coordinador Regional. Cada región ha adaptado el tipo de organización (institución privada, municipio o la Unidad regional o provincial del PO) que realiza las funciones de proveedor de asistencia técnica (PAT), de acuerdo a la situación de carencia de oferta o de calidad de la oferta técnica y profesional que cada una ha encontrado en su entorno.

Los PAT suman 137 equipos operando en 162 Mesas de Planificación Local. Por información del equipo central del PO, cada PAT está conformada por 1 jefe de proyecto a tiempo completo, 1 asesor intercultural a media jornada y 1 especialista productivo a tiempo completo. En ciertos casos o en determinadas ocasiones el equipo agrega un especialista en algún tema en particular, de acuerdo a las necesidades generadas en las UP. Esto significa que cada PAT está conformada por un promedio de 2,5 profesionales o técnicos, lo que hace que al año 2009, cuando el Programa operaba en su máxima capacidad con 33.728 familias y 1.193 comunidades, había un total de unos 342,5 técnicos de PAT operando en el campo. Al respecto, una evaluación de la Dirección de Presupuesto ha señalado que el número de técnicos está dentro de los rangos normales de promedio de atención entre técnicos y familias atendidas¹⁷.

5.2.5 Enfoques transversales

Enfoque participativo

En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana el Programa Orígenes es un programa de enfoque participativo, que involucra la activa intervención de las organizaciones indígenas en las fases de levantamiento de los diagnósticos, en la construcción del Plan de Desarrollo Integral (PDI) y en la distribución de los recursos financieros del Fondo de Decisión Local (FDL). Este enfoque implica procesos intensivos de capacitación y fortalecimiento del capital humano y social, de modo que la intervención de la población sea informada y acotada a los recursos, servicios, articulaciones y coordinaciones presentes en el entorno geográfico local, regional y nacional, actividades incluidas en el Programa.

El sistema de seguimiento y evaluación propuesto por Orígenes, no tiene un carácter sólo de control o supervisión, ni sólo de reporte o rendición de cuentas sobre el progreso del proyecto, sino también tiene un enfoque participativo que implica la participación activa de los actores involucrados e interesados en los diferentes ciclos del proceso de evaluación y monitoreo.

A través de la participación en el análisis y uso de la información generada, se genera un aprendizaje para una toma de decisiones concertada entre los diversos actores vinculados al Programa: los beneficiarios, los Proveedores de Asistencia Técnica (PAT), los Coordinadores Técnicos Local (CTL) y el personal de las distintas unidades de gestión.

¹⁷ Normalmente en los proyectos o programas de desarrollo rural (INDAP, PRODECOP IV y VI Región, proyectos financiados por el FIDA en América Latina y el Caribe), este rango va de 100 a 140 familias atendidas por cada técnico. Para el caso del PO el rango de atención PAT/familia atendida está en 97,8 familias.

Enfoque de género

De acuerdo al Reglamento Operativo de Orígenes, entre los principios que se deben considerar en la ejecución del PO está el de contribuir a la equidad de género, fomentando la igualdad de oportunidades de las mujeres indígenas respecto de los hombres, en todos los aspectos referidos al acceso al financiamiento de sus propias iniciativas y a las instancias de capacitación y asistencia técnica que se ofrezcan, así como también en la participación en la toma de decisiones y la asunción de cargos de representación¹⁸.

Los mecanismos y procedimientos para garantizar la incorporación del principio de equidad de género en las acciones del Programa, deben ser aplicados por las respectivas áreas, subprogramas, componentes y líneas de intervención, es decir, se plantea un enfoque transversal. Así mismo se plantea que, tanto en el Marco Lógico como en los Planes Operativos Anuales de las respectivas regiones y Servicios de subejecutores, deben establecerse indicadores y metas precisas anuales a alcanzar respecto a la participación y acceso a recursos de las mujeres, las que a su vez constituirán los puntos de referencia a la hora de evaluar los avances logrados en materia de igualdad de oportunidades.

Enfoque territorial

Tal como se señaló anteriormente, la metodología de trabajo del Programa está basada en un enfoque territorial, donde se agrupa a las comunidades indígenas que comparten una misma identidad territorial según sus parámetros culturales en una unidad de planificación (UP). Para esto se trabaja por territorios a través de Mesas de Planificación Local (MPL). Estas Mesas de Planificación Local constituyen la instancia de participación y operación colectiva de las comunidades indígenas a través de la cual se coordina el proceso de formulación y ejecución de un Plan Desarrollo Integral y la consecuente toma de decisiones acerca de las inversiones y priorizaciones de las distintas líneas de acción que debe emprender el Programa.

Pertinencia cultural

El Programa genera dos lecturas del enfoque de pertinencia cultural, uno en su diseño y el otro en su implementación.

La construcción de los PDI debiesen recoger las opciones de desarrollo con la debida pertinencia cultural en la medida que son las mismas comunidades quienes determinan y priorizan las opciones de inversiones necesarias para lograr dicho plan. En esa línea, el componente 2 del Programa apunta explícitamente a fortalecer el patrimonio cultural y natural de las comunidades y territorios indígenas, en el marco de la cosmovisión de los Pueblos y de sus procesos de construcción de identidad cultural, propendiendo a su recuperación, ampliación, reconocimiento, protección y desarrollo por parte de la sociedad.

Por otro lado, los Coordinadores de los 2 subprogramas tenían como función la de velar por la integralidad, coherencia y pertinencia étnica de las intervenciones.

¹⁸ En el mismo documento se destina un anexo específico en donde se detalla metodologías y acciones a implementar de modo de avanzar en mayores oportunidades para las mujeres indígenas, así como en una mayor participación de las mismas en las organizaciones y la toma de decisiones. En el mencionado anexo se plantea que, en las distintas instancias del Programa se deberán tomar medidas que se traduzcan en mayores oportunidades para las mujeres para capacitarse, acceder a recursos, información y asesorías técnicas; para adquirir destrezas en materias técnicas, de gestión, interlocución y negociación; para desarrollar capacidades de liderazgo y aumentar su presencia en cargos de decisión y representación, y para acceder a recursos para iniciativas productivas que les permitan disponer de sus propios ingresos.

Por su parte, la Unidad de Seguimiento y Evaluación del Programa tenía como función la de velar por la debida consideración de los elementos de: pertinencia cultural, de género y gestión ambiental en los estudios de evaluación.

La implementación del Programa indica que, el uso de los recursos del FDL para el componente 3 el cual dice relación a la ejecución de proyectos productivos locales, son definidos por las propias comunidades, quienes han destinado el 81% de las recursos para proyectos productivos locales (es decir, \$17.257 MM de \$21.314 MM) a proyectos agropecuarios. Solamente un 15% (\$3.214 MM) se han destinado a inversiones extra agrícolas y un 4% (\$845 MM) al ámbito forestal. Las motosierras, desbrozadoras, yuntas de bueyes y equipos de protección son parte de la demanda por la línea extra agrícola y forestal (que incluye bastante diversidad de inversiones) que se explica por la estrategia de muchas comunidades a prestar servicios a la gran cantidad de empresas forestales que colindan con las comunidades.

Para el Programa las inversiones en proyectos agropecuarios, así como en turismo, artesanía, recolección de orilla y comercialización, que son más del 95% de las inversiones en el componente, son pertinentes, oportunas y necesarias dado que son definidas por las propias comunidades, sancionadas en las MPL y apuntan a fortalecer sus sistemas productivos tradicionales.

5.3 Financiamiento para la implementación del Plan de Inversiones.

5.3.1 Fondo de Decisión Local (FDL)

La totalidad de los recursos asignados al Fondo de Decisión Local (DFL) constituyen inversión directa en las comunidades y sus familias, siendo estas las que deciden la destinación de estos recursos y quienes finalmente ejecutan los proyectos acordados. Qué monto es destinado a desarrollo económico o a las otras dos líneas es decidido por las propias comunidades a través de la Mesa de Planificación Local, en el marco de los límites que estipula el Programa.

Los recursos que el Programa destina al FDL corresponden a los asignados para el financiamiento de las siguientes líneas de acción:

- a) Autogestión para el mejoramiento de infraestructura y equipamiento comunitario y territorial (Componente 1).
- b) Autogestión comunitaria de proyectos de fomento del patrimonio cultural y natural (Componente 2); y
- c) Proyectos productivos locales (Componente 3).

La asignación de recursos destinados al FDL en cada Unidad de Planificación se efectúa en forma directamente proporcional al número de hogares o familias integrantes de las comunidades que forman parte de cada UP. La base de cálculo es estándar e igual en todas las regiones y comunidades del Programa y corresponde a \$ 900.000 (novecientos mil pesos) por hogar.

Una vez desarrollado el Diagnóstico Participativo y como parte de la Estrategia del PDI, la MPL define el porcentaje de recursos del Fondo de Decisión Local que se destinará por cada línea de acción. Para ello, se consideran los siguientes criterios de distribución, por línea de acción:

- a) Autogestión para el mejoramiento de infraestructura y equipamiento comunitario y territorial, y el desarrollo organizacional: desde un 8% del total asignado a la UP (componente 1).
- b) Autogestión comunitaria de proyectos de fomento del patrimonio cultural y natural: desde un 16% del total asignado a la UP (componente 2).
- c) Proyectos productivos locales: hasta un 76% del total asignado a la UP (componente 3).

5.3.2 Otras fuentes de financiamiento

El componente 4 del programa financia la ejecución de acciones desde otros servicios públicos (INDAP, CONAF, Justicia, MINEDUC, MINSAL), con los que se firman convenios para estos fines. El objetivo es la adecuación y consolidación de instrumentos de intervención en los servicios públicos, así como la capacitación de funcionarios públicos y la promoción de buenas prácticas. Con estos fines, el programa aporta financiamiento en diversos sectores. Por su parte el componente 5 también tenía contemplado recursos, fundamentalmente, para facilitar la articulación de las instituciones públicas. Estos recursos son independientes de los del FDL.

Desde el punto de vista de la gestión interinstitucional, estos convenios se adscriben a este componente, referido a la relación del Programa con los subejecutores. No obstante, los recursos aportados así como los bienes y servicios entregados se contabilizan en el Componente 1, por cuanto los proyectos productivos que define cada Mesa de Planificación Local, forman parte de dicho componente.

Además, el programa dispone de fondos para contratar directamente a Proveedores de Asistencia Técnica (PAT) para la ejecución de las acciones de los componentes 1, 2 y 3 del Subprograma 1.

5.4 Implementación de los planes de desarrollo

5.4.1 Funcionamiento

Del PDI resultan proyectos sociales, culturales, patrimoniales y económicos. Estos proyectos son financiados por el Fondo de Decisión Local (FDL), que es manejado por las propias comunidades. Las MPL cuentan también con financiamiento y asistencia técnica del INDAP y de la CONAF (Ministerio de Agricultura), dependiendo del tipo de proyecto que desarrollen. Participan también como subejecutores, los Ministerios de Educación, con su Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) y el Ministerio de Salud con el Programa Especial de Salud de Pueblos Indígenas (PESPI). El Programa es financiado por el Gobierno de Chile (58.87%) y un cofinanciamiento del 41.1% del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

5.4.2 Responsable de la ejecución del programa

El Programa Orígenes es ejecutado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) bajo el mandato del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). La CONADI actúa oficialmente por intermedio de una Coordinación Nacional del Programa Orígenes y las 7 Unidades Ejecutoras Regionales (UER). La Coordinación Nacional del Programa, dirige y coordina técnica y administrativamente el Programa y es responsable ante el BID de todos sus aspectos contables, financieros y de control interno, con la colaboración de un equipo de trabajo técnico-profesional.

5.4.3 Entrega de recursos

Los mecanismos de transferencia a instituciones subejecutoras se estipulan en los respectivos convenios interinstitucionales que se firman entre las partes, en función de las actividades requeridas en cada caso. Por su parte, la modalidad de entrega de recursos a beneficiarios directos, ya sea comunidades indígenas, otro tipo de asociaciones o personas físicas, está estipulada en el Reglamento Operativo del Programa, estableciéndose mecanismos diversos en función de las actividades comprometidas y los montos asignados.

Los recursos del FDL asignados a la UP se ejecutan mediante dos modalidades: Orden de Compra y Fondo a Rendir. En ambos casos es la comunidad la que decide donde comprar y administra la disponibilidad de recursos, la diferencia entre las modalidades es que en el caso del Fondo a Rendir, los recursos son traspasados a la comunidad y es ella responsable de rendirlos demostrando el uso de los procedimientos de compra. En el caso de Órdenes de Compra, los recursos los mantiene el Programa o subejecutor, el que emite una Orden de Compra, con que la comunidad hace la adquisición, así, cuando el subejecutor recibe la factura o boleta, paga directamente el proveedor, evitándose la rendición. Sólo en casos excepcionales se opera mediante Fondos a Rendir, los que corresponden a compras menores o situaciones en que sea muy difícil el empleo de la Orden de Compra.

Por otra parte, para todas las compras de bienes o servicios superiores a \$500.000, con recursos del FDL, se selecciona el proveedor sobre la base de comparación de precios, escogiendo a partir de a lo menos dos cotizaciones la mejor oferta, considerando el precio, oportunidad, garantía y condiciones entrega, entre otros.

5.4.4 Cambios del programa durante su ejecución

Entre fines de 2008 y primer semestre de 2009, debido a presiones externas al Programa, fundamentalmente de la dirigencia indígena, se hizo una reformulación importante del Programa, la que no contó con un diagnóstico que la sustente, en función de un objetivo específico: aumentar la disponibilidad de recursos de inversión en las comunidades mediante el FDL, pasando de una base de cálculo para éste de \$ 721.000 por familia a \$ 900.000. Ello implicó generar la disponibilidad de M\$ 6.456.000, la que se hizo efectiva reduciendo o eliminando líneas de acción del Programa. Particularmente se eliminaron diversas áreas del Subprograma 2 de Oferta Pública Pertinente (eliminación de las líneas de capacitación de funcionarios públicos y de premiación de buenas prácticas, ambas del componente 4 y reducción significativa de la línea Articulación del PDI con los instrumentos de planificación pública del componente 5, mientras que en el Subprograma 1, se eliminó la línea de ejecución de proyectos asociativos y de bienes públicos del componente 3 del Subprograma 1.

5.5 Acompañamiento de instituciones públicas e incentivos para su involucramiento

En lo institucional, el PO tiene cuatro instituciones que actúan como sub-ejecutoras: (i) el Ministerio de Educación con el programa PEIB ; (ii) el Ministerio de Salud con el programa PESPI; (iii) el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP); y (iv) la Corporación Nacional Forestal (CONAF), ambas dependientes del Ministerio de Agricultura.

INDAP y CONAF, han firmado el compromiso de participar en los Planes de Desarrollo Integral que se formulen en las Mesas de Planificación Local. La naturaleza descentralizada (a través de Direcciones Regionales) de INDAP y CONAF, y la coincidencia en la población objetivo, han facilitado una adecuada relación y coordinación de trabajo a nivel de las MPL.

Respecto al PEIB y PESPI, que son los ejecutores del componente 4 de Adecuación de Instrumentos y Prácticas de los Servicios Públicos, la supervisión de las actividades y los resultados, está consignada en los convenios suscritos entre Orígenes y los Ministerios de Salud y Educación.

No obstante, el aporte comprometido por algunas instituciones públicas al programa ha sido dificultoso y poco oportuno, provocando problemas en la implementación del mismo. Por otra parte, los recursos destinados al componente 4 sobre fortalecimiento de la salud y educación, han sido administrados en forma autónoma, al margen de las decisiones y de la focalización de los demás componentes del programa. Con la estipulación de cláusulas apropiadas en los convenios interinstitucionales.

Adicionalmente, el PO coordina y se complementa con el Programa Fondo de tierras y Aguas de CONADI con el propósito de incluir, como sus beneficiarias, a todas las comunidades indígenas usuarias de este Fondo, aplicando en ellas el conjunto de su modelo de intervención. A su vez, existe complementariedad entre Orígenes y el Fondo de Desarrollo Indígena (FDI), también de la CONADI, en tanto este último aporta recursos para la ejecución de proyectos productivos no agrícolas en aquellas comunidades beneficiarias de Orígenes que lo soliciten.

Cabe señalar que aun cuando la participación de las distintas instituciones públicas en su calidad de coejecutores no ha sido con la fuerza y compromiso del esperado, no caben dudas que el programa ha generado los incentivos para su participación desde el momento que cofinanciar una serie de actividades en las distintas reparticiones públicas.

5.6 Resultados logrados

Según el estudio de Sur Profesionales Consultores del 2010, el 75% de las comunidades indígenas que han participado en el programa opina que éste ha contribuido a mejorar la calidad de vida, y que el 60% de los consultados considera que la intervención se realizó respetando la organización comunitaria. Sin embargo, los dirigentes denunciaron el efecto perjudicial que ha tenido los reiterados retrasos y la excesiva tramitación de los proyectos, siendo ellos quienes reciben las quejas por parte de las comunidades.

El mismo estudio indica que si bien se ha adquirido experiencia de participación de las comunidades, el sentido integral de la intervención no ha resultado claro para la mayoría de las comunidades indígenas. Además, una importante proporción de comunidades no ve con claridad el sentido de los planes de desarrollo integral y el concepto de desarrollo con identidad que promueve el programa.

El análisis del número, tipo y monto de los proyectos productivos, indica una fuerte dispersión de las inversiones del PO y una orientación hacia micro-proyectos familiares. Así, la inversión promedio en proyectos productivos (componente 3 del programa) alcanza los \$ 3.3 millones, los que se distribuyen en la compra de motosierras e implementos (21,7% del total de proyectos), infraestructura ganadera (8,6%), confección de vestuario (8,1%), cabañas turísticas (6,8%), manejo del bosque nativo (6%), herramientas y equipos (5,8%), taller de muebles (5,5%) y ganadería (4,8%), seguido de un número grande de pequeñas iniciativas metalmecánicas, talleres y servicios. Sin embargo, la evaluación de Sur Profesionales Consultores señala que los proyectos productivos locales han permitido que un 43% de los hogares consultados aumente sus ingresos y que los activos provistos por el programa han permitido mejorar la producción de autoconsumo para un 49% de los hogares consultados.

5.7 Evaluaciones externas del programa

El programa cuenta con dos evaluaciones externas; una por un panel de expertos de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) y otra por la consultora Sur Profesionales Consultores, ambas en el 2010. De ellas, se puede relevar los siguientes puntos:

- Si bien para la DIPRES, La focalización del programa no es suficiente para atender apropiadamente los beneficiarios de los proyectos productivos (componente 3), debido a que en la población objetivo conviven dos realidades muy distintas: Por una parte, indígenas en edad adulta, con menos incentivos a innovar y con bajo nivel de activos, además del bajo nivel de instrucción, y, por otra parte, están los indígenas que cuentan con niveles aceptables de activos tierra y con una dinámica comercial que posibilita la incorporación de tecnología y de la innovación productiva; el Programa reconoce esta realidad y señala que “efectivamente, es parte de la realidad de las comunidades indígenas (y de los campesinos no indígenas) la existencia y convivencia de diferentes estratos de agricultores, que estarían oscilando entre productores de autoconsumo (y con estrategias diversas de generación de ingresos) versus productores con mayor grado de vinculación al mercado. Cada uno de estos estratos con características y problemáticas propias. Sin embargo, esta estratificación no está destinada a “focalizar” productores, así como tampoco que requieran de un instrumento específico”. “Dado que el Programa Orígenes se fijó como meta una cobertura total, a través de un enfoque territorial e integral, no es pertinente focalizar solo en un estrato de la población objetivo, analizando los elementos de un solo componente del Programa; el enfoque territorial implica trabajar una planificación participativa con todas las familias de un sector. La estratificación se hace, no para focalizar, sino para definir la estrategia de intervención del territorio. En ese sentido, los instrumentos diseñados en conjunto con los sub ejecutores deben ser necesariamente flexibles, con tal de identificar el estrato en que se encuentra la unidad familiar, acoger su demanda y orientar una estrategia colectiva, pertinente y sustentable”. Cabe destacar que, “el componente si consideró, en los instrumentos diseñados en conjunto con INDAP y Unidad de Desarrollo de CONADI, realizar una estratificación previa del tipo de productor.”
- La reformulación del Programa (2008-2009) que significó el traspaso de fondos desde otras líneas de acción hacia el FDL para inversión en proyectos productivos, afectó su integralidad, dañando la proyección de mediano y largo plazo de los PDI, al igual que su integración como instrumentos válidos a nivel municipal o regional¹⁹.

¹⁹ Esto ha significado la cancelación de la línea de Proyectos asociativos territoriales y Desarrollo de bienes públicos asociados al Componente 3 del Subprograma 1. Se generó una fuerte reducción en el componente de Apoyo a iniciativas de institucionalización y sostenibilidad del modelo de intervención del Programa asociado al Componente 5 del Subprograma 2. Además, con el cierre de la línea de proyectos asociativos territoriales se abortó la posibilidad de emprender proyectos de gran envergadura para el apoyo de la producción tales como obras de riego en una UP, packing, centros de negocios, centros de almacenaje, entre otros.

- La metodología utilizada es innovadora en la medida que promueve procesos de autogestión, negociación y mayor sustentabilidad. La innovación viene por el lado de su visión participativa, por la formación de MPL, la construcción del PDI y la toma de decisiones sobre el FDL por parte de la comunidad, acompañado con procesos de capacitación y fortalecimiento del capital humano y social.
- El Programa no cuenta con un sistema de control, supervisión y capacitación de los PAT que dan el apoyo a las comunidades, por lo tanto no se sabe de la calidad de atención al usuario. Por otra parte, se han observado ausencia de fiscalización de los servicios entregados, desde la perspectiva de los beneficiarios, y en algunas regiones han habido problemas de disponibilidad de asistencia técnica.
- Los plazos establecidos (2011) por el PO serían insuficientes para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo con identidad de las comunidades del área rural de los pueblos Aymara, Quechua, Atacameño y Mapuche²⁰.
- Faltan estudios específicos de satisfacción de usuarios. Sin embargo, durante el año 2009 se realizó un estudio para la retroalimentación del programa, que consideró la opinión de los usuarios sobre los objetivos y operación de la segunda Fase de Orígenes, así como percepciones de los mismos. Los beneficiarios, consideraron adecuada la estrategia adoptada por el programa de intervenir por territorios, aspecto que se diferencia de la primera fase del programa, pero se observa disconformidad por la lentitud de los procesos para la asignación de recursos y por la baja calidad del apoyo técnico entregado por las PAT²¹.
- Aparentemente podría no lograrse plenamente el componente 3, en la medida que gran parte de los recursos del DFL han sido destinados a la adquisición de insumos sin una clara pertinencia productiva y cultural. Sin embargo, esto contrasta con la información de la consultora Sur Profesionales Consultores, quienes señalan que los proyectos productivos locales permitieron que un 43% de los hogares consultados aumenten sus ingresos y los activos que ha proporcionado el programa han permitido mejorar la producción de autoconsumo para un 49% de los hogares.

20 La literatura específica en el tema y la experiencia internacional en la materia, señala que 2 a 3 años de intervención en áreas pobres y de alta discriminación son insuficientes para lograr los cambios económicos, sociales y culturales significativos que se requieren para el fin propuesto. Más aún teniendo en cuenta que algunas líneas relevantes para el logro de un desarrollo integral y sostenido de las comunidades fueron eliminadas. A modo de ejemplo, en áreas indígenas de América Latina, con características de pobreza y discriminación similares a las que se dan en Chile, la experiencia ha mostrado que lapsos de 6 a 8 años de una adecuada intervención y acompañamiento son tiempos más razonables.

21 Los beneficiarios indican que los técnicos sólo se ven en las actividades grupales y sólo visitan las explotaciones de los dirigentes de las comunidades.

- El diseño del programa excede su naturaleza, en la medida que las intenciones del programa mezcla elementos de política con elementos de programa, los cuales tienen un alcance acotado. Específicamente, los objetivos como la institucionalización y sustentabilidad o adecuación de instrumentos corresponden a aspiraciones de política, imponiendo una exigencia al programa que no está en condiciones de lograrlo. Por consiguiente, la adecuación conductual e institucional del aparato público debe ser un objetivo explícito de una política pública y no de un programa²².
- Los esfuerzos de vincular la demanda levantada a través de los PDI con instrumentos públicos de planificación e inversión en los territorios no evidencia un cambio en la forma en que la institucionalidad pública aborda los problemas indígenas.

5.8 Aprendizajes

La experiencia del Programa Orígenes fase II permite extraer los siguientes aprendizajes para una política integral de atención en el mundo indígena.

- No se puede esperar conseguir cambios institucionales en la forma de abordar las necesidades de las comunidades a partir de la implementación de un programa de corta duración. En este sentido el esfuerzo del Programa no fue suficiente en la medida que no exista el compromiso político de generar cambios entre las instituciones públicas
- La participación de las instituciones públicas sectoriales debe ser oficializada al momento de participar en un programa de apoyo a las comunidades indígenas. Eso permitiría que las instituciones asignaran personas y presupuesto para darle continuidad en el tiempo.
- Cuando un programa está bien diseñado no deben hacerse ajustes en el camino que perjudica el espíritu del mismo tal como se evidenció en el PO, ya que ello debilita el alcance del programa y genera señales a las instituciones que participan de la poca consistencia de su implementación. Sin embargo, es necesario señalar algunas aclaraciones frente a esta afirmación, en el caso de los ajustes de diseño entre la Fase I y Fase II del Programa, estos se encontraban claramente establecidos en el diseño original (fue una ventaja y permitió mejorar la metodología de intervención). Sin embargo, el ajuste producido por el aumento del FDL, afectó el “espíritu” del Programa (en líneas orientadas a efectos de más largo plazo), aun cuando dichos cambios se generaron en respuesta a la demanda de los beneficiarios y consejeros indígenas. Por lo tanto, existe un aspecto más profundo por analizar, ¿Un Programa que declara ser participativo, debe o no considerar ajuste en su diseño producto de la demanda de sus beneficiarios?
- Es importante generar las capacidades en la representación de las comunidades frente al trabajo con las instituciones públicas. El PO dotó de capacidades a las comunidades, las cuales no debiesen perderse sino más bien fortalecerse, al menos en aquellas MPL que mostraron un buen desempeño. Efectivamente, el programa deja, en términos de capital humano un grupo de nuevos dirigentes y dirigentas que logran transmitir un sentido de identidad no sólo a sus representados, sino además ante las autoridades locales y regionales.

²² La estructura como se organiza el Estado no es consistente con prácticas de coordinación y de integración interinstitucional para abordar temáticas transversales como es la inclusión de pueblos originarios. El estudio de Sur Profesionales Consultores plantea que la presencia de la CONADI, una institución precaria en sus capacidades internas, fuertemente cuestionada en su accionar externo, débil en los espacios de negociación intragubernamental, difícilmente logrará generar o subordinar acciones convergentes en otros sectores. Además, se indica en el estudio que la intencionalidad del PO ha tenido mucho de voluntarismo, ya que no se posee ni las competencias legales, ni los recursos, ni el peso o densidad de redes políticas para lograr poner en línea a las instituciones del sector público.

- Más allá del poco involucramiento de las instituciones públicas en la implementación del PO, se destaca que en instituciones como INDAP, CONAF, MOP, MINSAL y MINEDUC quedaron programas e instrumentos instalados, los cuales recogen parcialmente pertinencia cultural.
- Es importante conocer quién es el cliente que se desea atender, para ello es fundamental disponer de líneas base que recojan adecuadamente el perfil de las comunidades y con ello diseñar una intervención más adecuada y de mayor impacto. En el caso del Programa Orígenes este contó con una línea de base de la Fase I como de la Fase II, para definir el perfil de las comunidades atendidas, e, como requisito del Contrato Préstamo suscrito con el BID, y también para disponer con información necesaria para los procesos de implementación y evaluación de impacto de la segunda Fase. La Línea Base de la fase I y II están disponibles en www.origenes.cl (las líneas de base de la Fase I fue elaborada por la Universidad de Chile y Fase II fue elaborada en la Coordinación Nacional del Programa Orígenes).
- Existe la necesidad de fortalecer las capacidades de los proveedores de asistencia técnica, en particular donde existe escasez. Es fundamental contar con recursos humanos que sean capaces de entender y conducir procesos de asistencia para la implementación y seguimiento de iniciativas productivas y culturales. Sin embargo, destaca el rol de los PAT en su trabajo de ajustar expectativas de los beneficiarios en particular con el uso de los recursos del Fondo de Decisión Local (FDL).
- Resalta en las evaluaciones que se han realizado del PO la falta de una institucionalidad que vele por una mirada y coordinación más transversal de una serie de temas que atañen al mundo indígena. Esto es fundamental si se espera que iniciativas como el PO queden institucionalizadas y se resguarde la coherencia de su implementación entre las distintas instituciones que se relacionan con las comunidades.
- Existió falta de claridad de la forma como se entendía el rol de las comunidades en el proceso del Programa y de las relaciones de los PDI con su forma de financiamiento. En ese sentido hubo un levantamiento de expectativas que el programa no fue capaz de hacerse cargo.
- Se constata que el PO no contó con una clara voluntad política, por cuanto no logró involucrar la participación de las distintas instituciones del Estado de forma más institucionalizada. Se observaron pocas adecuaciones de los programas e instrumentos disponibles y una baja diversificación de la oferta culturalmente pertinente para atender la demanda levantada en los procesos de planificación territorial.
- Al PO le faltó integrabilidad en la medida que los PDI no recogen necesidades de habitabilidad de las comunidades. Los componentes 1, 2 y 3 son claros en definir sus alcances y las actividades que pueden ser financiada con el FDL. Esta actividad pudo haber sido desarrollada al amparo del mismo proyecto o bien haberse externalizado a otra institución que aborde la materia. Ahora bien, vinculado con el tema de ajustes de diseño, el Programa sí ajustó a la demanda de los beneficiarios por incorporar la posibilidad de invertir recursos del FDL en proyectos de mejoramiento de la habitabilidad (dentro de la línea 1.2.3). Más aún, las comunidades destinaron \$777 MM para financiar 498 proyectos de este tipo.

6. ANÁLISIS COMPARATIVO

El conocer lo que necesitan los pueblos indígenas de Chile es fundamental para realizar una atención focalizada, con un buen uso de los fondos públicos y asegurando un alto impacto en desarrollo social y económico de esas familias.

De allí la relevancia de la presentación y caracterización de las experiencias FAO-CONADI y del Programa Orígenes, a objeto de advertir las semejanzas y diferencias entre ellos, las que son relevantes consignar a la hora de extraer aprendizajes para una contribución hacia programas integrales de atención para el mundo indígena.

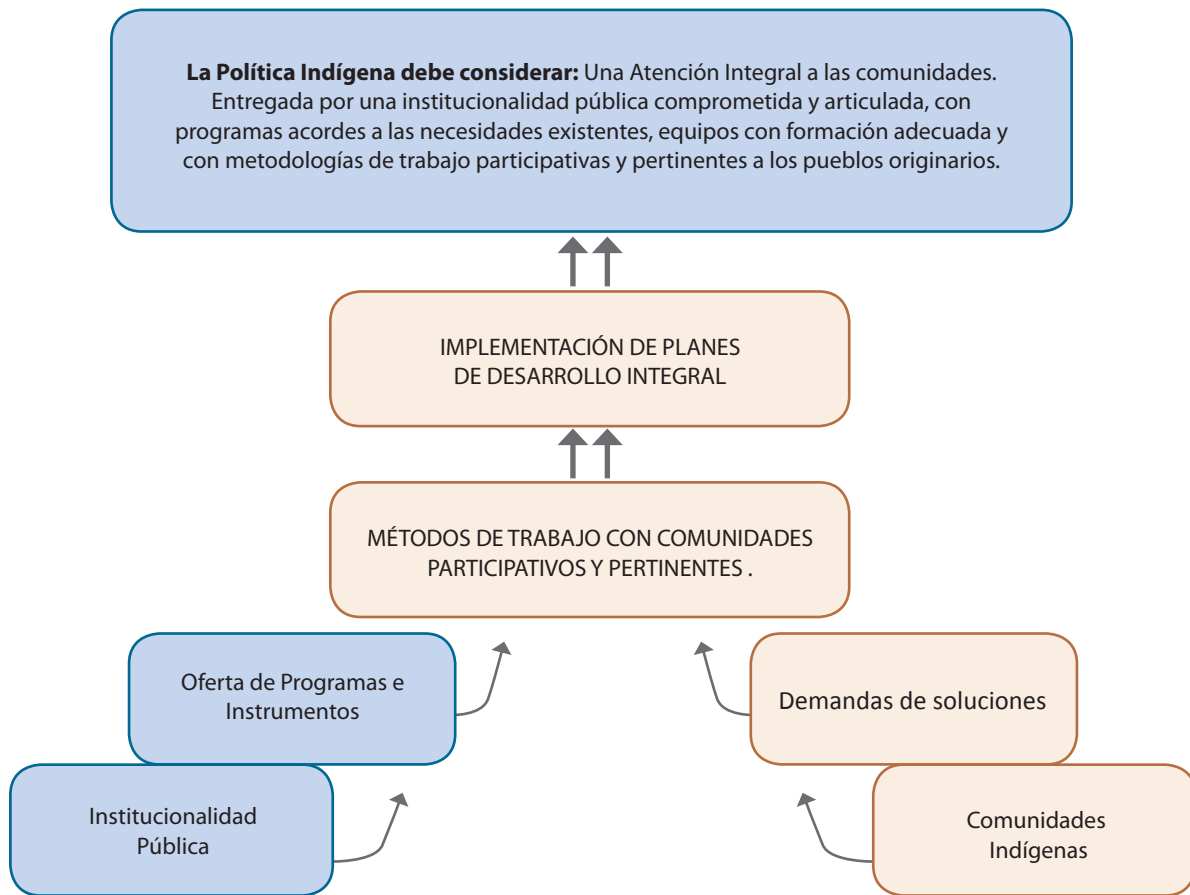
6.1 Alcance comparativo de la metodología de trabajo con comunidades como aporte a la política indígena.

Uno de los desafíos de la política integral de atención en el mundo indígena es contar con un método de trabajo con comunidades indígenas pertinente culturalmente, participativo, con enfoque de género y territorial (cuatro enfoques transversales).

Todo intento de trabajo con comunidades debe contar con una metodología validada por los propios comuneros y que sea una expresión, tanto en su diseño como ejecución, del máximo respeto y coherencia con las características culturales del pueblo originario atendido. Este respeto y coherencia comienza con la incorporación de los cuatro enfoques transversales.

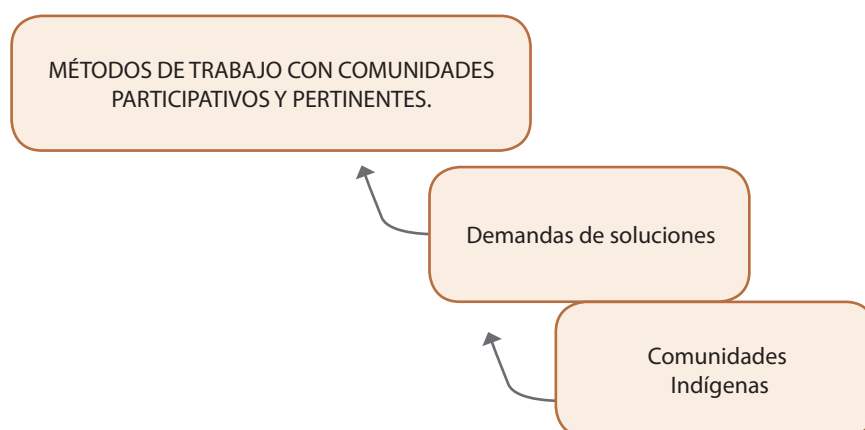
En la figura 1 se observa por un lado a la Institucionalidad pública, que ofrece atención a los indígenas por medio de programas e instrumentos, y por otro lado a las comunidades que buscan soluciones a sus demandas. El encuentro de estos dos actores y la forma como se adopta esta oferta y demanda es crucial. Al establecer una metodología de trabajo participativa y con pertinencia cultural se estará haciendo un real aporte a la política indígena nacional por medio de facilitar la atención integral a las comunidades y aumentar las posibilidades de éxito de la intervención.

Figura 1. Diagrama de intervención



Este eslabón metodológico es claro para los organismos internacionales y para la administración del Estado. Desde aquí se observan dos experiencias, la primera un programa multisectorial de gobierno (Programa Orígenes) que con ***una metodología previamente concebida***, contempló entre la primera y segunda fase, un proceso participativo de ajuste metodológico importante; y la segunda un proyecto que ***buscó desarrollar un método de trabajo con las comunidades*** que fuese participativo, pertinente y validado por los propios usuarios y que permitirá la intervención integral para el bienestar de la población indígena.

En el presente documento se aborda el análisis de las metodologías propuestas, de sus etapas estructurantes, y de su aplicación. En el documento anterior de esta misma serie se abordó el lado izquierdo de la figura 1, la oferta pública de programas e instrumentos y el nivel de acercamiento de la institucionalidad vigente. El documento final de esta serie abordará acciones que faciliten o motiven a todo este sistema a articularse, funcionar y transversalizar el tema indígena en la administración pública.

Figura 2. Áreas abordadas por los proyectos FAO-CONADI

Los proyectos de FAO – CONADI centraron la atención en el desarrollo de una metodología de atención para comunidades beneficiarias del Fondo de Tierras de CONADI, que fuera validada por las comunidades usuarias. Esta metodología abordó lo que desde una mirada económica podría ser la demanda, consideró la inserción y socialización en las comunidades, realizó diagnósticos a nivel de comunidad y territorios y elaboró participativamente planes de desarrollo para esas comunidades y territorios. Si bien originalmente se esperó que fuera distinto, quedó pendiente la integración real y efectiva al proyecto por parte de la administración pública.

“Su objetivo fue desarrollar y validar una metodología multidisciplinaria de trabajo a través de la cual las comunidades indígenas, que han recibido tierras mediante el Fondo de Tierras de la CONADI, puedan potenciar sus recursos económicos y desarrollar sus organizaciones”²³. En este sentido, el proyecto fue descubriendo su metodología empíricamente y la validación hace referencia a la entrega por las comunidades indígenas en los mismos procesos

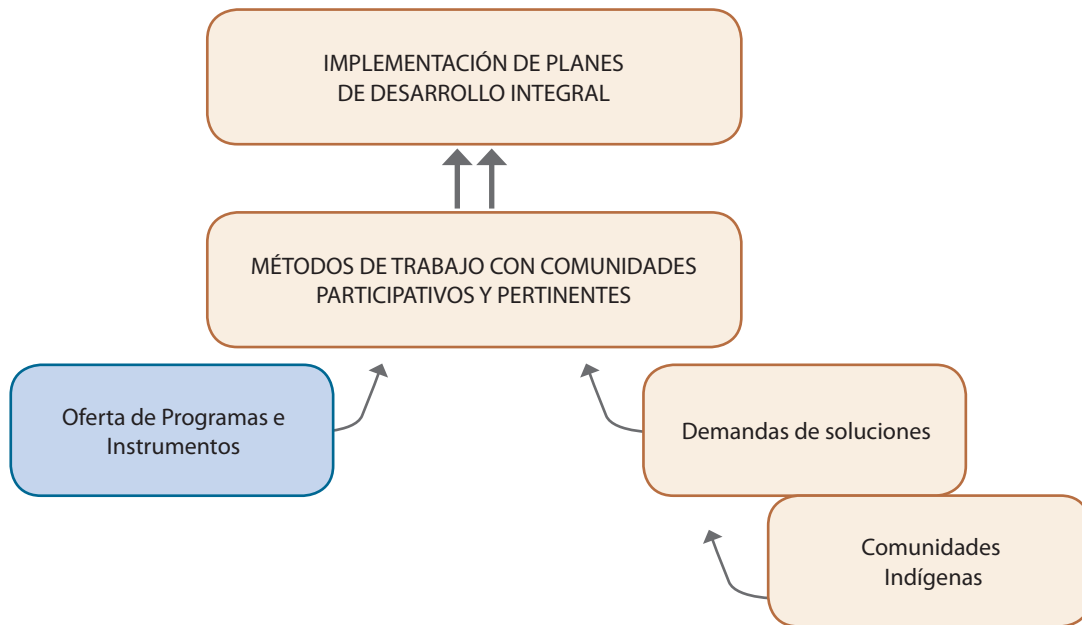
El Programa Orígenes, si bien desarrolló una metodología de trabajo prediseñada para su intervención con las comunidades, es necesario precisar siendo un programa multifase contempló entre la primera y segunda fase, un proceso de ajuste metodológico importante. Este trabajo se realizó con talleres en todas las regiones donde participaron aproximadamente 700 dirigentes de comunidades (que habían participado en la Fase I o que lo harían en la Fase II). Adicionalmente, se consideró la opinión de los Consejeros Indígenas de Conadi, de los equipos internos del Programa y de los Sub Ejecutores en otro ciclo de talleres regionales y nacionales. Estas actividades permitieron realizar procesos de validación y socialización de la metodología de trabajo en las comunidades indígenas, en donde la participación fue el elemento central que permitieron validar y legitimar los ajustes metodológicos y de trabajo con las comunidades entre la Fase I y II (creación del FDL, establecimiento de MPL y elaboración de los PDI).

Respecto de su población objetivo el Programa posee una cobertura nacional, con presencia en 7 regiones del país, focaliza a CI pertenecientes a 4 pueblos originarios (con características socioculturales distintas).

Por tanto, como se planteo anteriormente, el Programa Orígenes atiende a una población objetivo muy distinta a la que atendió el Programa FAO – Conadi, por lo cual no es posible comparar su intervención desde esta perspectiva. Ejemplo de ello son las comunidades indígenas mapuche de la región de La Araucanía a quienes se les ha restituido tierras mediante el FTAI de CONADI, quienes presentan características especiales y están afrontando desafíos muy diferentes al resto de las comunidades, tales como, relocalización, división interna en muchos casos, requerimientos de vivienda, servicios básicos, infraestructura productiva básica, etc. Ese grupo objetivo de la experiencia de diseño metodológico participativo de FAO, no es homologable a la mayoría de las comunidades atendidas por el Programa Orígenes.

El alcance de la iniciativa consideró la implementación de los planes de desarrollo, el diseño y/o fortalecimiento de planes y programas de la administración pública (Figura 3). El compromiso de la institucionalidad del Estado se logró por medio de transferencias de recursos a ejecutores especialistas.

Figura 3. Áreas abordadas por el Programa Orígenes



A continuación se realiza un análisis comparativo entre las experiencias FAO-CONADI y el Programa Orígenes (PO) considerando los criterios sugeridos en el marco de análisis presentado en la sección 3 y sobre el cual se caracterizaron ambas experiencias en las secciones anteriores. La Tabla 3 presenta un resumen de este análisis, el cual se desarrolla en las próximas secciones.

Tabla 3
Análisis comparativo de las experiencias estudiadas

Variables de comparación	FAO-CONADI	Programa Orígenes
Metodología: construcción de diagnósticos y planes de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnósticos y planes participativos y con pertinencia cultural • Incorporó todas las necesidades de las comunidades. Visión Integral. • No contemplan una actualización permanente de las necesidades de las comunidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnósticos y planes participativos y con pertinencia cultural • No consideró el levantamiento de las necesidades relacionadas a condiciones de habitabilidad, prioritarias para las comunidades beneficiadas con la compra de tierras, siendo su énfasis principal aspectos relacionados con el fomento productivo • Considera instancias claras de decisión para priorizar alternativas de inversión frente a presupuestos conocidos. • Contemplan una actualización permanente de las necesidades de las comunidades. Los Planes de Desarrollo Integral se modifican permanente hasta el final de la intervención.
Incorporación de enfoques transversales	Enfoques transversales incorporados al menos en el diseño de la intervención	Enfoques transversales incorporados al menos en el diseño de la intervención
Financiamiento	Sólo para la construcción de diagnósticos y de planes de desarrollo	Existe financiamiento para la construcción de diagnósticos, planes de desarrollo y su implementación
Acompañamiento de instituciones públicas	Bajo acompañamiento y ausencia de incentivos para su incorporación	Mayor acompañamiento con incentivos claros para su participación e involucramiento.
Implementación de los planes de desarrollo	No estaba contemplado en la iniciativa	Inversiones realizadas de acuerdo a fondos disponibles

6.2 Metodología de trabajo utilizada. Diagnósticos y construcción de planes de desarrollo e incorporación de enfoques transversales

Ambas experiencias incorporan los enfoques transversales, al menos a nivel de las metodologías utilizadas, siendo experiencias con una clara orientación de enfoques participativos, centrado en el desarrollo territorial, con pertinencia cultural e incorporando el enfoque de género. El PO, a diferencia de las iniciativas de FAO-CONADI, no consideró en su diseño preliminar el levantamiento de las necesidades relacionadas a condiciones de habitabilidad, sin embargo ajustó en el proceso ajustó su diseño a la demanda de los beneficiarios por incorporar la posibilidad de invertir recursos del FDL en proyectos de mejoramiento de la habitabilidad, aun cuando su acento se mantuvo en aspectos relacionados con el fomento productivo.

Un elemento interesante del PO, que no se presenta en las experiencias FAO-CONADI, es que considera expresamente en su diseño instancias de decisión que permiten priorizar alternativas de inversión frente a presupuestos conocidos, y, por otro lado, los proveedores de asistencia técnica cumplieron un importante rol en el control de expectativas en la medida que orientaron a las comunidades a ajustar las inversiones a la disponibilidad de recursos disponibles, determinados por el Fondo de Decisión Local (FDL).

Las metodologías de ambas experiencias no contemplan una actualización permanente de las necesidades de las comunidades, entendiéndose por ello, la revisión de diagnósticos de las comunidades y de los planes de desarrollo.

El PO se evidenció algunas debilidades con las PAT a nivel técnico y operativo, a nivel capacitación, en grados de certificación, en la falta de estándares para aproximarse a la valorización de requerimientos de inversión y en la capacidad para estructurar los planes de inversión considerando las características de la oferta pública disponible de programas e instrumentos. Las diferencias existentes entre PAT generaron problemas en los diagnósticos participativo, en la construcción de los planes de desarrollo y en su implementación. Esta situación se observó en menor medida en las experiencias de FAO-CONADI.

6.3 Financiamiento para la asistencia técnica (diagnostico y construcción del plan de desarrollo), y la implementación de los planes de desarrollo

Ambas experiencias contaban con financiamiento para la asistencia técnica que acompañaba a las comunidades en los diagnósticos y en la construcción de los PGCT, por el lado de FAO-CONADI, y de los PDI, por el lado del PO. Sin embargo, sólo el PO disponía de financiamiento para el seguimiento de las solicitudes de inversión y la implementación de las mismas.

El PO disponía del Fondo de Decisión Local (DFL) que financia inversión directa en las comunidades y sus familias, y son ellas las que deciden en la destinación de estos recursos y quienes finalmente ejecutan los proyectos acordados. Una vez desarrollado el diagnóstico participativo y como parte de la Estrategia del PDI, la MPL podía definir el porcentaje de recursos del Fondo de Decisión Local que se destinará por cada línea de acción.

El PO financia también la ejecución de acciones desde otros servicios públicos (INDAP, CONAF, Justicia, MINEDUC, MINSAL, ODEPA, Artesanías de Chile, FUCOA, SERNATUR, entre otros,) con los que se firman convenios para estos fines. El objetivo es la adecuación y consolidación de instrumentos de intervención en los servicios públicos, así como la capacitación de funcionarios públicos y la promoción de buenas prácticas. Además, el programa dispone de fondos para contratar directamente a Proveedores de Asistencia Técnica.

6.4 Acompañamiento de instituciones públicas e incentivos para su involucramiento

La experiencia de FAO-CONADI se caracterizó por un bajo nivel de involucramiento en la problemática del reasentamiento por parte de las instituciones públicas con potencialidades para atender a las comunidades, no entregando los beneficios solicitados o entregándolos en menor cuantía que lo requerido. Las justificaciones oficiales por la falta de respuesta a las solicitudes de inversión fueron fundamentalmente falta de presupuesto, pero también se debe entender las múltiples demandas que deben enfrentar los organismos del Estado, con presupuestos vinculados anualmente y con bajos incentivos, en términos de gestión y administrativos, para atender estos compromisos, aun cuando las personas que trabajan en esos equipos los consideren muy importantes.

Por el contrario, el PO involucró desde su diseño activamente a instituciones públicas (CONAF, INDAP, MINSAL y MINEDUC), que contaban con una estrecha relación al quehacer de las comunidades indígenas, quienes aparte de recibir recursos del programa aportaron recursos complementarios.

6.5 Implementación de los planes de desarrollo

El PO al asegurar financiamiento para la implementación de los planes de inversión permitió concretar una serie de iniciativas, las cuales, sin embargo, no estuvieron exentas de dificultades que se tradujeron en demoras administrativas, falta de involucramiento de las unidades coejecutoras, falta de disponibilidad y calidad de la asistencia técnica, y falta de coherencia de los esfuerzos individuales con los objetivos colectivos a los cuales aspiraba el programa.

Además, en el PO se observaron problemas de falta de compromiso institucional a pesar de los aportes directos que ha realizado el PO a las unidades coejecutoras. Ello ha llevado a cuestionar el real compromiso de la institucionalidad pública para incorporar en su quehacer el tema indígena.

Se desvirtuó el rol del programa en la medida que la implementación de los planes de desarrollo (PDI) se vio afectada como resultado de ajustes presupuestarios realizados durante la ejecución del programa. Este ajuste presupuestario si bien no afectó partidas vinculadas directamente al financiamiento de inversiones de mediano y largo plazo de los PDI, si dificultó la articulación de los PDI con otros actores públicos y privados.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

7.1 Conclusiones

La política integral de atención al mundo indígena exige disponer de metodologías de trabajo con comunidades con pertinencia cultural, participación real, género y territorialidad. Exige disponer de información de las comunidades, permitiendo dirigir el apoyo de forma focalizada y coordinando la participación de las distintas instituciones involucradas. Se requiere que las necesidades sean levantadas de forma objetiva, en forma periódica, y canalizadas adecuadamente, **entendiendo por levantamiento de necesidades a la construcción de diagnósticos participativos y la generación y validación de planes de desarrollo para las comunidades.**

Construidos los planes de desarrollo, se requiere su implementación siendo clave una adecuada solicitud de recursos a las autoridades velando por el cumplimiento con los formatos de solicitud existentes a los instrumentos disponibles. En esta etapa la labor de seguimiento determina en buena medida el éxito de conseguir los recursos necesarios para implementar los planes de desarrollo. En ese sentido, es clave que quienes se responsabilicen por el seguimiento tengan las competencias y la habilidad para utilizar la oferta disponible de programas e instrumentos y a ajustarse a los tiempos que imponen los instrumentos.

Después de revisar las experiencias de FAO-CONADI y el PO se puede inferir que la actual política indígena no propicia instancias de formación de capacidades para el adecuado trabajo con comunidades, que desde la pertinencia cultural y la participación pueda conocer las necesidades de los territorios; no dispone de la institucionalidad para abordar este desafío. Por otro lado, no se visualiza una planificación estratégica de atención basada en la cuantificación y priorización de las necesidades de las comunidades, tanto de las comunidades asentadas, como de aquellas en proceso de reasentamiento. Sin embargo, las experiencias estudiadas permiten advertir algunos aciertos, pero por sobre todo, espacios de adecuación y mejora de la política pública en asuntos indígenas para el futuro cercano.

Un análisis comparativo de las experiencias permite advertir que las iniciativas son marcadamente distintas en una serie de aspectos. Sin embargo, se asemejan en los siguientes aspectos

- atienden a grupo objetivo común compuesto por las comunidades en proceso de reasentamiento,
- el levantamiento de las necesidades involucró un activo proceso participativo de las comunidades,
- las demandas están basadas en las características del territorio,
- se contaba con financiamiento para la asistencia técnica que acompañaba a las comunidades en los diagnósticos y en la construcción de los planes de desarrollo fueron documentadas y
- no consideró el seguimiento de las necesidades de las comunidades.

La experiencia **FAO-CONADI**, ha sido muy interesante al ofrecer la posibilidad de:

- Elaborar una metodología participativa y validada por los comuneros con pertinencia cultural para construir diagnósticos participativos y planes comunitarios de gestión territorial.
- Abordar conflictos internos de las comunidades en los predios asignados, y
- Ofrecer una carta de navegación a las comunidades en los ámbitos de habitabilidad, desarrollo productivo y cultural, a través, de los PCGT elaborados

Los proyectos de la experiencia FAO-CONADI se vieron limitados por no contar con recursos de inversión asegurados, por parte del Estado o por parte de organismos internacionales u otra fuente. Si bien el objetivo de la experiencia FAO-CONADI era desarrollar una metodología de trabajo con las comunidades en proceso de reasentamiento y no el financiamiento de los requerimientos levantados, despertó en forma natural la expectativa de las comunidades. Esto pone de manifiesto el alto riesgo a que se expone realizar un levantamiento de necesidades sin los recursos financieros para responder a las expectativas de las comunidades, situación que puede ser entendida por los beneficiarios como una falta de voluntad política y como una experiencia trunca que cerrará, por desconfianza, las puertas de acceso a las comunidades y disminuirá las posibilidades de trabajo conjunto futuro.

Se observa resultados dispares en los logros en la etapa de seguimiento e implementación de proyectos de inversión entre los territorios apoyados por la iniciativa FAO-CONADI, lo que podría estar indicando que más allá de los atributos de la metodología, la asistencia técnica y voluntad de la autoridad local y regional son los atributos de quienes asumieron el desafío de conducir el proceso y establecer diálogo con las instituciones. No se conoce si los PCGT parecieron adecuados en forma y magnitud a las instancias públicas.

El **Programa Orígenes (PO)** tiene por propósito fortalecer las capacidades sociales, culturales y técnicas de las comunidades indígenas del país para potenciar su desarrollo y aprovechar las oportunidades que ofrece el entorno público y privado. Su cobertura es a nivel nacional y ha contribuido a mejorar la calidad de vida a un número importante de familias indígenas, respetando la organización comunitaria. No obstante, su implementación no ha estado exenta de complicaciones administrativas, particularmente, demoras en la ejecución de las inversiones para las comunidades.

El PO ha dejado instalado capacidades en las comunidades y ha permitido fortalecer ciertos programas e instrumentos en algunas reparticiones públicas. Su metodología es innovadora, promoviendo procesos de autogestión, negociación y mayor sustentabilidad. Destaca dentro de la metodología la visión participativa, la formación de la Mesas de Participación Local, la construcción de Programa de Desarrollo de Inversiones y la toma de decisiones sobre los recursos del Fondo de Desarrollo Local por parte de la comunidad, y el acompañamiento de procesos de capacitación y fortalecimiento del capital humano y social.

Evaluaciones realizadas indican que los proyectos productivos locales han permitido que un número importante de los hogares aumente sus ingresos y que los activos proporcionados por el programa han mejorado la producción de autoconsumo para un número importante de hogares. Los proyectos productivos del programa se han orientado hacia micro-proyectos familiares en inversiones de motosierras e implementos, infraestructura ganadera, confección de vestuario, cabañas turísticas, entre otros.

De acuerdo a la evaluación del panel de expertos de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), la reformulación del Programa (2008-2009), que significó el traspaso de fondos desde otras líneas de acción hacia el Fondo de Desarrollo Local para inversión en proyectos productivos, afectó su integralidad. Plantea, además, lo que compartimos, que los plazos establecidos (2011) por el programa son insuficientes para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo con identidad de las comunidades. De manera más directa, la evaluación de medio término realizada por la Sur Profesionales Consultores, destaca que las intenciones del programa mezclan elementos de política con elementos de programas, los cuales tienen un alcance acotado.

Compartimos que el diseño del Programa excede su naturaleza, y que objetivos como la institucionalización y sustentabilidad o adecuación de instrumentos corresponden a aspiraciones de política y no a un programa. Además, hace evidente la falta de una institucionalidad que vele por una mirada y coordinación más transversal de una serie de temas que atañen al mundo indígena.

7.2 Recomendaciones

Las principales recomendaciones que se desprenden de las dos experiencias estudiadas son:

Voluntad política e involucramiento

- ***Es prioritario que exista un compromiso político y se cuente con capacidad de convocatoria a las instituciones públicas al momento de realizar un levantamiento de las necesidades.*** Se deben generar redes políticas y técnicas que permitan dar viabilidad a la iniciativa, siendo prioritario lograr el compromiso de las autoridades regionales para dar seguimiento a los compromisos. La voluntad política permite validar el tema frente a las instituciones públicas, el sector privado y a la opinión pública, y puede ayudar a levantar financiamiento y buscar consensos para avanzar hacia los ajustes institucionales requeridos.
- ***Se debe impulsar un involucramiento de los gobiernos locales y regionales en el éxito del trabajo con las comunidades*** a objeto de disponer de los recursos humanos y financieros para satisfacer los requerimientos levantados.
- ***Línea base y desarrollo de información***
- ***Se debe conocer quién es el beneficiario*** que se desea atender, para ello es fundamental disponer de líneas base que recojan adecuadamente el perfil de las comunidades y con ello diseñar una intervención más adecuada y de mayor impacto.
- Además, se debe tener claridad respecto de la definición de un tipo de “beneficiario”, y las implicancias que trae esta definición, ya sea si se opta por el trabajo con la comunidad o por las familias de manera particular.
- ***La metodología utilizada*** debe recoger los distintos tipos de necesidades que enfrentan las comunidades (habitabilidad, fomento productivo, cultura y desarrollo social).
- ***Se debe generar un sistema de información integral*** que permita conocer de manera precisa quien es el comunero y su grupo familiar, que posibilite la actualización a través del tiempo de los requerimientos de las comunidades. Un sistema de este tipo permite realizar una mejor focalización de las distintas instituciones públicas.
- ***Expectativas de las comunidades***
- ***Hacer explícito el alcance de una intervención.*** Las comunidades y las familias que son consultadas, para cualquier estudio, proyecto o piloto, deben conocer exactamente el alcance del ejercicio, saber de antemano lo que se espera lograr. La falta de claridad genera expectativas equivocadas que puede significar pérdida de confianza de las comunidades y conflictos. En esa línea, se deben comprometer con anticipación recursos que puedan responder a las expectativas asociadas al levantamiento de necesidades de las comunidades.

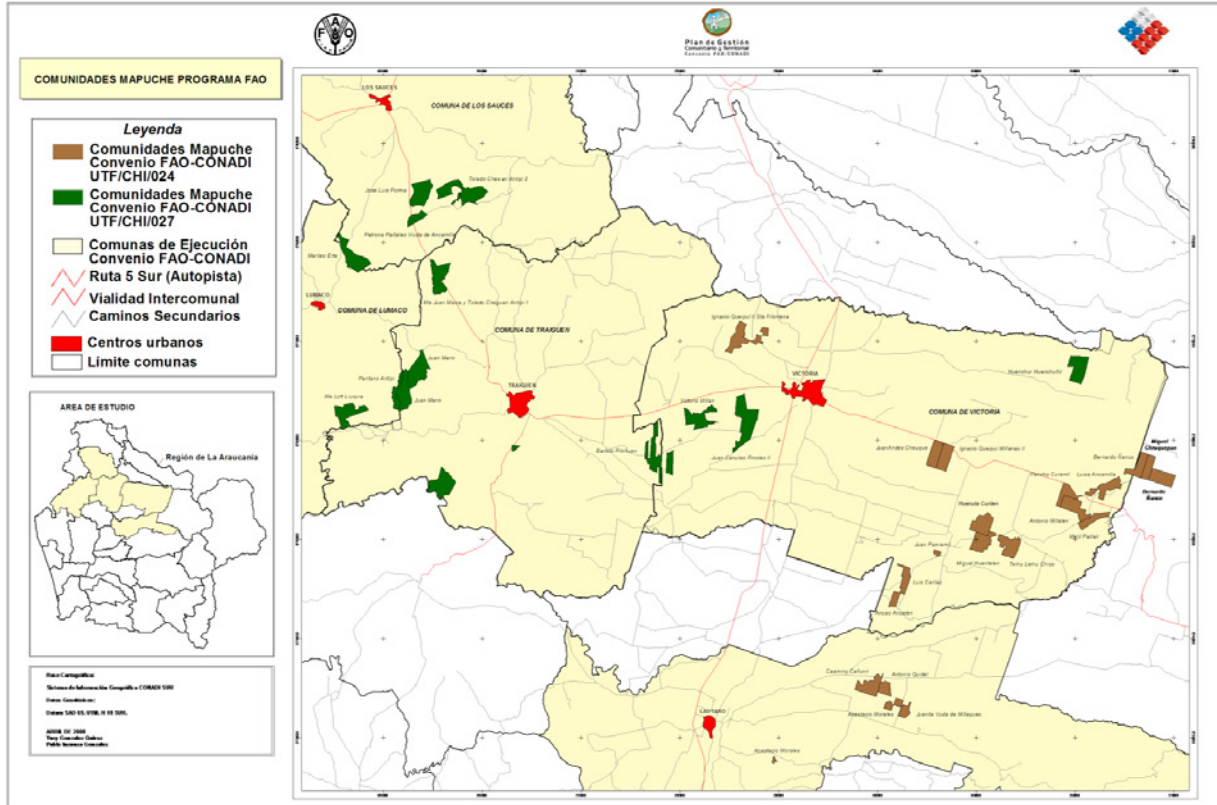
- No se debe hacer un levantamiento de necesidades sin previamente disponer del financiamiento para satisfacer, al menos parcialmente, los requerimientos de las comunidades. Es por ello que se hace necesario, previo al inicio del trabajo con las comunidades, definir claramente el marco presupuestario en donde se moverá el programa de intervención y determinar los instrumentos públicos con los cuales se podrá articular, en virtud del efecto que éstos generan en la determinación de demandas y en el manejo de expectativas de la población objetivo.
- **Institucionalidad**
- **La institucionalidad pública debe promover la formación de recursos humanos para dar asistencia técnica a las comunidades de manera periódica**, para ello se deberá definir además el perfil de quienes deben realizar el levantamiento de necesidades a las comunidades. De preferencia debiese ser algún organismo público para que se establezca el compromiso de satisfacción de necesidades dada la disponibilidad e recursos humanos y financieros para ello. De no ser público, debiese tener un fuerte vínculo con los gobiernos regionales y municipales que faciliten el acercamiento de recursos comprometidos en el tiempo.
- **Se debe crear un sistema integral de registro de usuarios** para que se identifique con precisión la situación del comunero. Esto permite conocer los apoyos que les han brindado o se les están dando actualmente por parte de las distintas instituciones del Estado.
- **Se debe desarrollar una institucionalidad que permita adoptar y validar metodologías de trabajo con los pueblos originarios**, a objeto de asegurar la calidad del servicio. Ello va en resguardo de la coherencia de la intervención a posteriori, y, al mismo tiempo, asegura un buen uso de los fondos públicos.
- Un punto importante a considerar en un proceso de intervención que incorporar metodologías participativas, es el tiempo de trabajo con las comunidades y su relación con la mantención de la motivación para la participación.
- **Se debe reconocer las particularidades de las instituciones públicas** y las limitaciones de respuesta institucional, incluso al existir la voluntad de financiar una atención integral para una mejor programación de toda intervención. Aun cuando es deseable cambios en la forma de trabajo de las instituciones públicas, esos cambios toman tiempo y no se producen en forma rápida.
- **La postulación a recursos fiscales debe hacerse según los formatos establecidos**. Resulta poco realista pensar que las instituciones se movilizarán en base a los planes de inversión o los PGCT, ya que ellas reaccionan más bien a solicitudes individuales, siendo la familia y, en el mejor de los casos la comunidad, la receptora de beneficios. Contar con programas de inversiones o planes de gestión comunitarios territorial (PGCT), no constituye una solicitud en si mismas para las instancias públicas.

- **La coordinación interinstitucional debe ser considerada como una estrategia fundamental para el trabajo con comunidades indígenas.**
- El desafío de la coordinación interinstitucional, que ha logrado desarrollar de manera incipiente ambos Programas, a través de la articulación de diversas instituciones públicas para el logro de sus objetivos, es un tema de no fácil resolución en la administración pública chilena, y que es necesario abordar de manera efectiva. Conceptos como “gobernanza” deben ser considerados para el desarrollo de futuras políticas de atención a comunidades indígenas ya que las demandas canalizadas a través de los instrumentos establecidos (sea este PDI o PGCT) no pueden ser solucionadas por una sola institución, ni menos por un Programa.
- Un aspecto importante de la articulación entre las instituciones públicas sectoriales es la necesidad de oficializar su participación al momento de ser parte en cualquier iniciativa de acercamiento a las demandas de las comunidades. Esto permitiría que las instituciones asignen personas y presupuesto que permita para darle una mayor continuidad en el tiempo a la iniciativa.
- **El trabajo con la comunidad, aplicando la metodología participativa para definir un PCGT, debe realizarse, al menos parcialmente, durante la compra de predios,** y las instituciones públicas relacionadas al tema indígena deben participar con anticipación en la evaluación y programación de la compra permitiendo una mejor planificación de la inversión institucional.
- **Generación de capacidades**
- **Se debe generar o fortalecer instancias de decisión participativa al interior de las comunidades** a objeto de que la intervención este acorde a las reales necesidades de las comunidades indígenas priorizar, y cuando corresponda, a los planes de inversión a nivel de tanto de la comunidad en general como de las familias en particular.
- **Se debe generar o fortalecer las capacidades en la representación de las comunidades** frente al trabajo con las instituciones públicas en un proceso de levantamiento de necesidades.
- **Se debe generar o fortalecer las capacidades de las familias** con quienes se hace el trabajo metodológico participativo. Es deseable que los comuneros tengan nociones de uso del territorio, gestión comunitaria, planificación de inversiones, de la valoración cultural, de género, evaluación de proyectos.
 - De este modo, se evita que los equipos de asistencia técnica tengan que asumir juicios a priori de las necesidades de inversiones de la comunidad, afectando el desarrollo de las comunidades y pasando por alto elementos de pertinencia.
- **Rescate del capital instalado** (conocimiento, saberes y prácticas) que deja la intervención de la segunda fase del Programa Orígenes y del Programa FAO-CONADI, en especial lo relacionado con las capacidades en las comunidades y sus dirigentes y su articulación con el aparato público. El programa orígenes ha capacitado y fortalecido a los dirigentes de las comunidades indígenas quienes han aprendido a dialogar con el Programa, y por ende, con el aparato público. Adicionalmente, se ha capacitado y formado un capital humano en un número importantes de profesionales (tanto del sector público como del sector privado), que han logrado un expertis en el trabajo con comunidades indígenas.

- ***Fortalecer los equipos de asistencia técnica*** para que puedan entender y conducir procesos en las comunidades, donde la formación debiese centrarse en elementos de pertinencia cultural, metodologías que resguarden la visión participativa, y una visión de encadenamientos productivos y de mercado. Deben lograr:
 - Establecer con mayor claridad las características y el rol de la Asistencia Técnica en los programas, como también las formas de capacitación hacia los consultores, a fin de que sean capaces de desarrollar una intervención acorde a los objetivos y metodologías del programa que ejecutarán.
 - Tener el criterio para la construcción de un plan de inversión o PCGT adecuado y acorde con las posibilidades reales de financiamiento.
 - Dar señales de transparencia y credibilidad, siendo lo más técnico posible, y se debe evitar vínculos familiares o de otro tipo que pongan en riesgo la credibilidad del LN.
 - Tener algún grado de certificación para dar confianza a las autoridades públicas.
 - Complementariamente se debe establecer un registro de consultores y, normar su selección por medio de estandarizar los requisitos de acceso.
- ***Metodología y estándares***
 - ***Se debe institucionalizar una metodología y la supervisión de la intervención.*** La correcta aplicación de las políticas, con respeto a los enfoques transversales debe ser supervisado y asegurado por una institución del Estado.
 - ***La aplicación de la política indígena debe considerar metodologías de trabajo con pertinencia cultural, participación, enfoque territorial y de género,*** pero que además aseguren un sentido de integralidad de la intervención y de los instrumentos de planificación que se utilizarán en su ejecución.
 - ***La metodología debe considerar que se informe a los interesados las fronteras de tiempo que significa el proceso y su alcance.*** Cuánto tiempo llevará el diagnóstico, el levantar la demanda, el construir el programa de inversiones o PCGT, el gestionar estos planes ante los servicios públicos, el proceso de selección, los tiempos de demora en las asignaciones, etc. Deben conocer cada tiempo y la sumatoria total para entender que un programa de inversiones o PCGT productivo puede tomar tres años y uno de habitabilidad cinco años y así disminuir la ansiedad y la generación de conflictos y la desmotivación.
 - ***Establecer estándares en los distintos tipos de atención*** (habitabilidad, producción y cultura), y utilizarlos como apoyo en la construcción de los planes de inversión o PCGT, puede ser de gran utilidad ya que evitarían situaciones donde dos comunidades con carencias y dimensiones similares presenten programas de inversión o PCGT muy distintos en requerimientos y costos.

ANEXOS

ANEXO 1 MAPA DE COMUNIDADES PROYECTOS FAO- CONADI



ANEXO 2 ANTECEDENTES GENERALES COMUNIDADES PROYECTO "APOYO AL PLAN DE DESARROLLO PREDIAL"

Comuna	Territorio	Comunidades Indígenas Participantes del Proyecto	N° Familias Beneficiadas	N° Familias Asentadas	Superficie comunitaria (has)	Promedio superficie familiar	Total Familias Asentadas ²⁴ Territorio
Victoria	Selva Oscura Oriente (SOO)	Miguel Huentelén	19	19	334,11	17,58	63
		Huenuta Curilen	24	24	333,20	13,88	
		Temulemu Chico	24	20	332,90	13,87	
	Pewenco	Pancho Curamil.	22	14	214,80	9,76	59
		Melin Paillalí	17	13	199,61	11,74	
		Antonio Millalen	28	23	333,39	11,90	
		Luisa Ancamilla V. De Caucho	18	9	277,50	15,41	
	Selva Oscura Poniente (SOP)	Luis Carilao	16	16	170,70	10,66	74
		Ancao Ancaten	35	35	106,11	3,03	
		Juan Andrés Cheuque	44	23	265,75	6,03	
	Comunidades Dispersas	Bernardo Ñanco	74	29	584,40	7,89	41
Santa Filomena.		31	12	449,30	14,49		
Lautaro	Lautaro	Antonio Quidel	14	12	144,83	10,34	59
		Casimiro Caniumir	26	26	311,51	11,98	
		Anastasio Morales.	10	9	113,49	11,34	
		Juanita Vda. De Millaqueo	22	12	S/I	S/I	
TOTAL			424	296	4.171.60		296

²⁴ Los niveles de asentamiento fueron calculados sobre la base de las familias que efectivamente hacen uso del predio, que ya están establecidas en el mismo, o que solo le dan uso productivo, permitiendo obtener promedios de superficie de disposición familiar para el desarrollo de las actividades productivas.

ANEXO 3 ANTECEDENTES GENERALES COMUNIDADES PROYECTO “DIAGNÓSTICO Y LEVANTAMIENTO DE PLANES ESTRATÉGICOS EN COMUNIDADES DEL FONDO DE TIERRAS”

Territorio	Comuna	Comunidades	Nº Familias Beneficiadas	Nº Familias Asentadas	Superficie comunitaria (has)	Superficie por familia	
NAGCHE	Los Sauces	Toledo Cheguán Antipi 1	15	6	216,32	14,42	
		Toledo Cheguán Antipi 2	46	3	600,7	13,06	
		José Luis Porma	49	12	498,59	10,18	
		Petrona Paillaleo	34	3	135,09	3,97	
		We Juan Maika	11	8	217,3	19,75	
	Micro-territorio 1 Sub – Total			155	32	1668	10,76
	Lumaco	Pantano Antipi	60	6	523,2	8,72	
		Juan Marín de Pantano	29	29	462,88	15,96	
		Reñico Pellahuén	27	23	465,31	17,23	
		We Lof Liucura	21	0	396,5	18,88	
		Marileo Herte	32	32	462,5	14,45	
	Micro-territorio 2 Sub – Total			169	90	2310,39	13,67
	Traiguen	Victorio Millán	33	7	388,66	11,78	
		Bartolo Pitrihuén	22	22	571,00	25,95	
		Pichi Pantano	16	16	325,50	20,34	
		Canuleo Pinoleo	29	11	634,44	21,88	
	Micro-territorio 3 Sub-total			100	56	1919,6	19,20
	Victoria	Huenchún Huenchuñir	28	12	400,08	14,29	
	Micro-territorio 4 Sub-total			28	12	400,08	14,29
	TOTAL TERRITORIO			452	190	6.298,07	14,48

ANEXO 4 DESCRIPCIÓN DE LA “PROPUESTA DE RUTA METODOLÓGICA PARA EL DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES MAPUCHE CON PREDIOS ADQUIRIDOS”.

Surge desde los profesionales que participaron en los proyectos FAO-CONADI una propuesta. Considera como marco conceptual la multi e interdimensionalidad del desarrollo indígena y el uso de instrumentos de planificación para las familias beneficiarias de la ley 19.253 y finalmente propone ocho pasos o etapas, desde el inicio de la demanda de tierras hasta la autogestión.

Esto es producto de sistematizar la experiencia, observar los resultados obtenidos en las experiencias pilotos y conocer en terreno las necesidades de las comunidades.

La estrategia de desarrollo para comunidades mapuche debe plasmar el profundo conocimiento de cosmovisión. Necesariamente se basará en la multi e interdimensionalidad del desarrollo mapuche, considerando las dimensiones sociopolítica, económica productiva, ambiental y cultural. Utilizará herramientas de gestión que son el diagnóstico, la planificación y la programación, como los instrumentos de planificación de los procesos establecidos, y un elemento transversal a los instrumentos que es la participación activa de cara a la autogestión.

La ruta metodológica se estructura en dos grandes etapas, pre y post compra de predios. Estas dos etapas se subdividen en ocho procesos que se describen a continuación:

En la **Pre compra** se inicia con la demanda de tierras, **proceso 1**, y tiene como principal objetivo concretar la demanda por tierras hacia el Estado de Chile y su hito es el ingreso formal de la demanda de tierras a al CONADI. En este proceso se analiza el origen de la demanda, la definición del grupo de familias que configuran el listado requirente, el paso de reflexión acerca de la finalidad de la demanda, la formalización de la demanda y el proceso normativo de fundamentar la acreditación de derecho a las tierras restituidas.

El proceso 2, aún en la precompra, es la postulación y compra de tierras, su objetivo es lograr la compra de predios por parte de la CONADI con total apego a la normativa vigente. Considera el análisis presentado, los tradicionales procedimientos internos que son el estudio de aplicabilidad, viabilidad, factibilidad, y concreción, pero agrega dos más derivados de la experiencia empírica que son la reflexión comunitaria y la capacitación de apresto al reasentamiento. El hito del proceso 2 es la inscripción del predio adquirido en el registro público de tierras indígenas.

Al iniciar la etapa de **poscompra** encontramos el **proceso 3**, planificación cultural y ordenamiento predial, que va desde la toma de posesión del predio adquirido, si inauguración, la definición del uso de los espacios, formato de asentamiento, la formalización de un reglamento interno, hasta el diagnóstico de habitabilidad. Su hito es conclusión de diagnóstico en habitabilidad.

El proceso 4, inversión en habitabilidad y traslado, busca implementar las inversiones públicas y privadas necesarias en habitabilidad en el nuevo predio, siendo el traslado de la comunidad al nuevo predio el hito que lo marca.

El proceso 5, reasentamiento. Este proceso busca, la seguridad alimentaria, asegurar la producción básica de alimentos que permitan la subsistencia familiar en el nuevo asentamiento. Procurará establecer las redes territoriales necesarias para la adaptación al predio y a su entorno, generando conocimiento y vínculos que permitirán el desarrollo integral de la comunidad. Su hito es el establecimiento de redes territoriales y condiciones de seguridad alimentaria.

El proceso 6, Fortalecimiento productivo y económico, tiene como objetivo fortificar los sistemas productivos y económicos de los habitantes del territorio. Elemento generador de ingresos en la etapa de poscompra y de cambio de escalas productivos. Presenta la conclusión de planificación predial productiva como hito, que permite establecer las actividades productivas que la comunidad propone emprender.

El proceso 7, Ejecución de inversiones productivas, mediante mesas de trabajo interinstitucionales y generación de convenios se busca articular de la manera más eficiente posible los diferentes aportes que permitan hacer realidad la planificación predial. Se deben ejecutar las inversiones productivas y potenciar la asociatividad entre los comuneros mediante la formación del capital humano. Se marca como hito, tener comunidades organizadas con inversiones para sus planes productivos.

El proceso 8, autogestión, **“tiene como objetivo que las familias, comunidades y territorios alcancen la autonomía para avanzar por sí mismas, con un mínimo de intervención gubernamental, hacia otras etapas de su desarrollo económico, social y cultural”**²⁵

25 Extracto textual del texto descrito.

