

**El concepto de Participación en el Programa Orígenes.
(Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas) ¹.**

Salvador Millaleo.
Marcos Valdés².

¹ Revisado y ampliado.

² Abogado y Sociólogo respectivamente.

La Participación como instrumento de desarrollo.

Uno de los primeros significantes con que suele identificarse la participación³ consiste en atribuirle injerencia en el éxito de las medidas y programas de desarrollo. En efecto, la experiencia de varias décadas de inversión social muestra que la participación estaría estrechamente ligada a la efectividad y eficacia de las iniciativas de desarrollo, en cuanto dichas iniciativas están más cerca de lograr sus objetivos y generar alto impacto si han sido identificadas, diseñadas, implementadas y evaluadas desde la participación social. Por otra parte, la participación en tanto proceso social no sólo contribuye a lograr objetivos estratégicos de largo aliento, tales como el incremento de la equidad, desarrollo con identidad, etc., sino también a lograr objetivos residuales tales como el buen gobierno, el respeto por los derechos humanos y la democratización⁴ de la sociedad.

En segundo lugar, la participación es una precondition para generar y legitimar el desarrollo, en cuanto contribuye a generar ciertas condiciones para la construcción e instalación de capacidades, la autoconfianza y la apropiación del proceso. Mediante la participación, los destinatarios de las iniciativas de desarrollo, pueden adquirir nuevas habilidades organizacionales y operativas que fortalece la organización social, de este modo, se mejora la interactividad y genera condiciones esenciales para la sostenibilidad del desarrollo.

En tercer lugar, la participación facilita que las intervenciones sociales puedan ajustarse bien a nuevas tendencias mundiales tales como la descentralización y la globalización, así como también permite adaptarse a los cambios que se producen en contextos que exigen niveles cada vez más amplios de flexibilidad, interacción, confianza e innovación. En definitiva, la participación social debe ser considerada como una estrategia eficaz para la modernización de los estados y para la democratización de las sociedades.

Las anteriores características sostienen la idea de que la participación proporciona resultados muy superiores en términos de la legitimidad en el campo social que otros modelos organizacionales de orientación burocrática o paternalista⁵. Estos enfoques suponen que los cambios sociales - que ciertos grupos de expertos identifican como necesarios -, pueden aplicarse y tener éxito formulándose desde “fuera” de las comunidades y actores sociales, no obstante, la experiencia ha demostrado que los cambios sociales efectivamente se producen después de complejos procesos de aprendizaje social que requieren el involucramiento y apropiación de los destinatarios de los cambios. En este sentido, es posible afirmar que, los cambios sociales requieren de innovaciones, que (re)organicen las prácticas y relaciones sociales no participativas, toda vez que, éstas por sí mismos no generan los comportamientos necesarios para el cambio. Por último, los

³ “..la Participación es un proceso a través del cual los involucrados influyen y toman control sobre las iniciativas de desarrollo y en las decisiones y recursos que los afectan” (World Bank, 1994).

⁴ IADB/BID, Introduction, Resource Book on Participation.

⁵ Kliksberg, Bernardo, Seis Tesis No Convencionales de la Participación, primera tesis.

cambios sociales requieren compromisos éticos y políticos profundos de los actores involucrados que la ausencia de participación impide⁶.

En el enfoque enunciado hasta aquí, la participación es vista como un proceso en el cual los destinatarios cooperan o colaboran con el desarrollo, llegando a ser un medio por el cual dichas iniciativas pueden ser efectivamente elaboradas, ejecutadas y legitimadas. Este enfoque se denomina comúnmente “desarrollo participativo” y describe un modelo que implica generalmente un diseño inicial que es complementado y ajustado con técnicas de participación, asegurando además que su estrategia y gestión produzcan los resultados esperados o proyectados.

Argumentos a favor de la PARTICIPACION:

- La participación puede incrementar la eficiencia y la eficacia de las actividades de desarrollo mediante el involucramiento de los recursos y destrezas de quienes participan, permitiendo además hacer un mejor manejo de las externalidades asociadas.
- Permite incrementar la efectividad de dichas actividades, reconociendo que ellas estén basadas en el conocimiento y comprensión de los problemas sociales.
- La participación ayuda a construir e instalar capacidades y permite desarrollar habilidades de quienes se encuentran insertos en el proceso.
- La participación puede incrementar la cobertura en la medida que los involucrados asumen algunas responsabilidades y así pueden ayudar a extender el rango de actividades de iniciativas de desarrollo no contempladas inicialmente.
- La participación puede contribuir a mejorar la planificación y distribución de los beneficios mediante la identificación de quienes son los más afectados por las actividades de desarrollo.
- La participación es crucial para asegurar la sostenibilidad del programa.
- La participación puede ofrecer ayuda para mejorar el estatus de la mujer mediante la instalación de la problemática y por esta vía mejorar sus oportunidades.

⁶ World Bank, Participation Sourcebook, 1994, pp. 4-6.

Argumentos contra la PARTICIPACION:

- La participación comporta una alta inversión y es un proceso que no garantiza los resultados finales proyectados. En vista de esta limitante, los beneficios potenciales, proyectados y esperados de la participación deben ser cuidadosamente estudiados para establecer su viabilidad.
- Los procesos de participación son irrelevantes y constituyen un desperdicio de recursos en situaciones de pobreza. Los costos asociados a este proceso son difíciles de justificar y cuantificar, en tanto que los beneficiarios no legitiman el proceso como una necesidad básica e inmediata.
- La participación puede ser un factor que contribuya a desestabilizar las relaciones sociopolíticas existentes en un territorio dado y alterar la continuidad del trabajo de desarrollo.
- La participación es implementada a partir de un cierto “fervor ideológico” que surge de las agencias de desarrollo más que de la necesidad real de la población objetivo.
- La participación puede resultar un proceso más costoso para los gobiernos y que a la larga o a la corta, dichos costos serán transferidos a los pobres.

Participación como un fin en sí mismo

Pero, independiente de las (des)ventajas de la participación para los procesos de desarrollo ésta “debe” constituir un objetivo estratégico de dichos procesos. En este sentido, es posible afirmar que esta consideración es de carácter normativo, en cuanto, cualquiera que sea la situación de los potenciales involucrados y su relación con los niveles decisionales, es posible sostener que es, al menos desde la perspectiva de la ética política, resulta obligatorio considerar la opinión de los involucrados, especialmente de los directamente implicados dentro de los procesos de decisión.

Esta obligación crea para las instituciones públicas una necesidad conexa que se puede expresar en lo que se ha denominado empoderamiento, esto es, la instalación de destrezas, conocimiento y experiencia para asumir responsabilidades y obligaciones respecto de su propio desarrollo. El empoderamiento en el contexto de una estrategia social es un proceso selectivo consciente e intencionado que tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores sociales. El criterio central es de transformación de sectores sociales excluidos en actores, y de nivelación hacia arriba de actores débiles. El empowerment ha sido definido como el proceso por el cual la autoridad y la habilidad se ganan, se desarrollan, se toman o se facilitan⁷.

La idea de la democracia participativa que está detrás de las demandas de participación ciudadana y de empoderamiento deriva sin lugar a dudas del viejo ideal de que los sujetos no sólo pueden ser destinatarios sino que deben ser autores de las decisiones que afecten sus condiciones de vida, pues de otra manera perderían su autonomía, condición que los define como ciudadanos.

⁷ Durston, John, Qué es el Capital Social Comunitario?, p. 33.

Según el Informe sobre Desarrollo Mundial 2000-2001 (World Bank), las instituciones estatales deben dar muestras de apertura y de responsabilidad hacia todos. Ello significa que deben contar con instituciones transparentes, con mecanismos democráticos y participativos para la toma de decisiones y la supervisión de su cumplimiento.

La participación es una acción colectiva dirigida a lograr cierto objetivo común, en términos de "tomar parte del proceso" e "involucrarse". La tarea principal de la agencia que desarrolla un proyecto es, estimular e involucrar a las personas en tal proceso o actividad. En un proceso participativo, las personas y grupos comparten conocimientos, ideas, opiniones, material, trabajo, recursos, gestión, etc., para llegar a decisiones en la cual cada una de las partes involucradas se compromete con su contraparte.

Este elemento releva un concepto muy importante y emergente a saber: "el empoderamiento". Este concepto describe un proceso progresivo de participación que permite a los actores locales tomar la iniciativa en el trabajo para lograr sus intereses, adicionalmente, permite permear hacia los actores institucionalizados sus propias perspectivas teóricas y políticas, de tal modo que sea posible influir decididamente en los procesos decisionales. Esto va mucho más allá del acceso a los actores del nivel decisional; implica permitir a la gente entender la realidad de su situación, y en forma más crítica tomar los pasos necesarios para mejorarla haciendo cambios efectivos, con la cooperación efectiva de los actores institucionales.

En el caso de los pueblos indígenas que viven bajo el Estado de Chile, la demanda de participación es concebida como un mecanismo que permite detener las amenazas a su supervivencia y reorientar las políticas públicas de manera que se mejore substancialmente su situación social y económica. Sin embargo, la reivindicación de la participación tiene un profundo sentido político y cultural, en cuanto plantea una relación más simétrica con el Estado a través de la autonomía⁸, a la vez que la necesidad de rescatar la cultura propia de la hegemonía y tendencia asimilacionista de la sociedad mayor.

En el mundo está consolidándose la idea de que los pueblos indígenas y sus instituciones representativas deben ser consultados de buena fe en relación con los proyectos de desarrollo que los afectan. Para lo cual, se necesita mucho más que la consulta sobre las modalidades operativas del plan, programa o proyecto a implementar en las áreas indígenas, sino que se deben incluir también mecanismos adecuados de consulta para discutir temas legales y políticos más amplios así como cuestiones de diseño y estrategia, puesto que éstos afectan directamente a los pueblos indígenas y su papel en la economía nacional, incluyendo las políticas agrarias, las políticas de descentralización, las políticas de infraestructura y del mercado de trabajo, además de las reformas judiciales y la modernización del Estado⁹.

⁸ No siendo este, el lugar para plantear este problema, habría que decir que el problema de la autonomía ya está siendo discutido en distintos foros internacionales y que en Chile se ha instalado en la discusión intelectual, en sectores tan disímiles como la derecha intelectual, sectores intelectuales mapuche ligados a organizaciones mapuche autonomistas y la intelectualidad no mapuche.

⁹ Plant, Roger, Pobreza y Desarrollo Indígena, algunas reflexiones, IADB, Diciembre de 1998 - No. IND - 105, p. 37.

En el caso de los proyectos sociales, lo que interesa es que la participación de los indígenas se aplique en todas las etapas del ciclo de vida del proyecto, desde los estudios de prefactibilidad, preinversión, formulación, evaluación y monitoreo del plan, programa o proyecto. La participación es un proceso continuo y no una actividad esporádica o aislada, está además orientada a objetivos, la participación por la participación es un contrasentido y una tautología, esto implica que para que efectivamente estemos en presencia de un proceso participativo, debe darse como antecedente el consenso respecto de los objetivos y metas.

Por otro lado, para instalar procesos de participación indígena efectiva, es necesario instalar capacidades técnicas y operativas, fomentar la interrelación crítica entre actores indígenas y no indígenas, no solamente en función de expresar sus puntos de vista, sino también para que tengan influencia real en el proceso de toma de decisiones, además es considerado relevante, aumentar las capacidades del liderazgo indígena y propender a su legitimación. El fortalecimiento organizacional de las organizaciones y comunidades indígenas es también significativo para un proceso real de participación indígena.

En un proceso de participación real es cierto que para cada uno de los involucrados deben existir estrategias de implementación segmentadas y diferenciadas, que a su vez deben ser precisas de modo de evitar la competencia por los recursos, distinguiendo los objetivos particulares de los colectivos y, en cuanto sea necesario, los mecanismos de asignación.

Para estructurar la participación de los pueblos indígenas en los proyectos que los involucran se requiere un análisis de los agentes e instituciones que conforman las sociedades indígenas. Los costos de no realizar ese análisis o de no tomarlo en cuenta por razones políticas coyunturales pueden obstaculizar todo el proceso de participación.

En el caso del Programa ORÍGENES, si bien se contó con algunos elementos de participación en el diseño inicial de sus objetivos y luego en su elaboración general, específicamente a través de “los diálogos comunales” y talleres ad hoc, este proceso no contó con un adecuado análisis de actores, de manera que importantes sectores indígenas – especialmente las organizaciones indígenas – se sintieron marginados completamente del proceso de diseño del Programa, cuestión que permeó sus plataformas de apoyo en las comunidades y sus redes de apoyo urbanas.

Se critica al Programa por su orientación “basista”, la casi nula consideración del mundo organizacional indígena, la escasa inclusión de la perspectiva de los beneficiarios y los procesos de selección y focalización poco transparentes lo que ha complotado en contra de su sostenibilidad. No obstante y aunque todos los actores relevantes de las sociedades indígenas coinciden en que las comunidades deben ser el objeto de desarrollo, (cuestión totalmente asumida en el diseño del Programa ORÍGENES), es posible constatar un fuerte cuestionamiento al hecho de que el programa ORÍGENES no contenga ab initio estrategias que involucren a otros actores esenciales, cuales son, las organizaciones indígenas y los actores culturales.

Actitudes Participativas

1. Todos deben ser escuchados.

Un hecho simple de reconocer es que el punto de vista de cada cual, está cargado de interpretaciones, predisposiciones, prejuicios y esto implica que hay múltiples descripciones e interpretaciones, no en pocas ocasiones contrapuestas sobre el mundo real, entorno social, cultural, histórico y político. Desde esta perspectiva, no resulta una concesión admitir que los diferentes grupos y personas tienen diferentes percepciones y por tanto evalúan una misma situación en modo distinto, lo que evidentemente los lleva también a elaborar acciones y estrategias diferentes. Esto se aplica a toda persona incluyendo tanto a los profesionales como a los promotores de los procesos participativos.

Aceptar esto, implica llegar a un necesario acuerdo entre los actores involucrados al iniciar un proceso participativo: cada uno es diferente y puede ofrecer contribuciones importantes al proceso y su punto de vista puede complementar el de los otros aunque pueda parecer poco útil a primera vista, pero por otro lado, no hay que olvidar que en toda relación social existe explícita o implícitamente la posibilidad del conflicto. Negar, disminuir o no tomar en cuenta el conflicto solo conduce a aumentarlo, por lo cual en condiciones en que se busca comenzar y/o consolidar un proceso participativo resulta del todo necesario, introducir el conflicto como una variable más dentro de un modelo de relación multivariado.

En el caso del Programa ORÍGENES, el esfuerzo principal está dado por la necesidad de construir un proceso participativo, en el sentido que efectivamente, la participación es una construcción, y el aporte del Programa es precisamente que quiere contribuir a esa construcción. Desde esa perspectiva, el Programa intenta recoger los distintos códigos culturales en que se expresan los distintos actores involucrados en la ejecución del Programa ORÍGENES. Otro esfuerzo igualmente importante, lo constituye la intención del programa de construir una sensibilidad particular en el aparato de estado respecto de la temática indígena. Obviamente, analizar el comportamiento de ambas variables debe ser una preocupación fundamental en orden a evaluar su evaluación e impacto futuro, no obstante, en este documento no será posible abordar esta cuestión, lo cual queda como tarea pendiente.

2. La actitud de aprendizaje o la directiva principal de la interculturalidad.

Toda persona involucrada en procesos participativos, debe adoptar una actitud de aprendizaje a través de la cual se debe intentar horizontalizar la relación entre el individuo y el grupo que buscan instalar procesos de participación, es decir, se debe aprender a escuchar e intentar fomentar una actitud democrática entre el actor externo y el grupo o de las personas con quienes se está trabajando.

Esta actitud de aprendizaje puede ser fortalecida reconociendo las experiencias de las personas y grupos así como los conocimientos generados en su propio contexto histórico y entorno social, reconociendo además, que estos actores tienen suficiente experticia en relación con su propia situación y problemas. El reconocimiento de esta idea, deviene en la

regla de oro de la interculturalidad, cual es: “para hacer hay que aprender y conocer al otro”.

En este sentido, el “aprendizaje del otro” corresponde a uno de los objetivos del Programa ORÍGENES, en cuanto que los conocimientos que se obtengan de la relación con las comunidades, organizaciones y agentes culturales indígenas son esenciales para mejorar las políticas públicas para los indígenas y su ejecución.

3. Transparencia.

La transparencia debe entenderse como en una apertura consciente y generosa respecto de las acciones, los programas y los recursos que se compartirán con los demás actores, y supone para funcionar que la información entregada sea creíble y no se dude de la honestidad de quienes la entregan.

La transparencia es un proceso en el cual, todos los actores involucrados dan a conocer sus percepciones, intenciones, puntos de vista, objetivos e ideas con las cuales operan, esto fundamenta la credibilidad mutua que es la base para el compromiso y la cooperación, por lo tanto, la transparencia por parte de todos los actores involucrados es un requerimiento inicial básico.

La transparencia ayudará a evitar dobles agendas e intencionalidades políticas ocultas y permitirá evitar las sospechas, prejuicios y suspicacias inherentes a las relaciones humanas, se trata de prevenir situaciones en las que todos los actores involucrados (partidos políticos, actores de estado, ONG’s, dirigentes, comunidades, etc.) tratan de proteger sus propios intereses mas que encontrar el compromiso mas apropiado para su contraparte.

4. Flexibilidad.

Para estar abierto a todas las ideas y opiniones de otras personas se requiere estar dispuesto a efectuar cambios en los diseños y lineamientos prefijados. Con frecuencia las otras visiones pueden ser difíciles de entender y pueden incluso contradecir o ser incompatibles con las propias ideas y lineamientos estratégicos. Aceptar esta realidad requiere un alto grado de flexibilidad así como coraje para estar al margen por un momento con la percepción propia y seguir el proceso neutralmente, así como para estar preparado para repensar y replantear en cualquier momento en que sea necesario.

Advertencias sobre la participación:

No se debe asumir acríticamente la presunción inocente de que la descentralización, la participación y la negociación, al igual que en el mercado, permiten la convergencia de diferentes intereses de oferta institucional y de demanda social, olvidándose de que existen monopolios del poder en donde los procesos de participación pueden ser espacios ideales para la legitimación y validación de intereses particularistas y que eventualmente no tienen que ver con el bien común. Esto es válido para el trabajo que debe desplegar el programa ORÍGENES a todo nivel, por lo cual siempre será necesario evaluar adecuadamente el escenario en el cual cada actor tiene que trabajar.

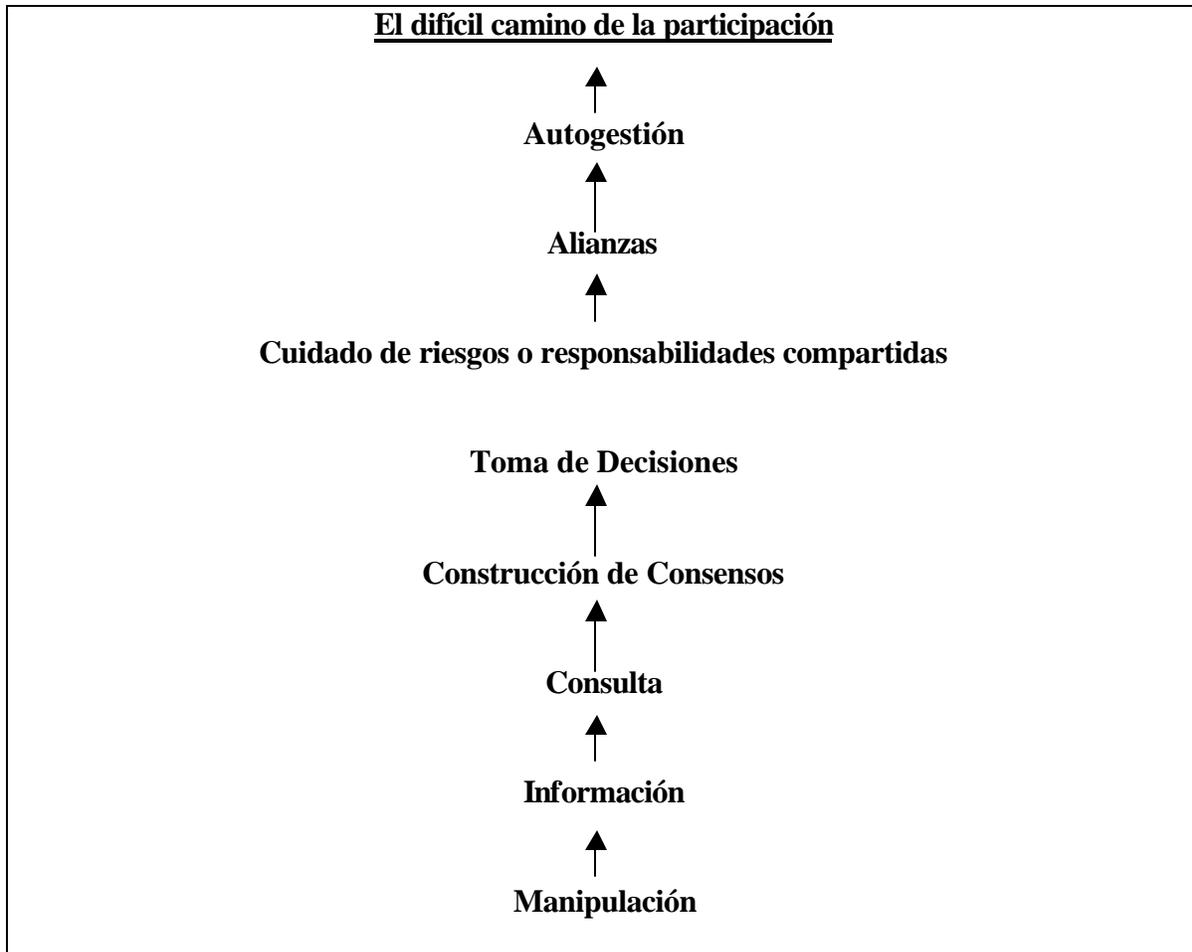
Grados de Participación:

Hay diferentes niveles de participación, que van desde la participación pasiva donde los actores se involucran solamente aportando información a otros o siendo informados sobre lo que va a suceder, a la participación activa o auto movilización, donde el actor genera acciones independiente de las instituciones externas interesadas en instalar un proceso de participación. En ese continuo de variaciones de las formas de participación se puede ver el paso desde formas meramente nominales y de representación poco significativa o de menor involucramiento en el desarrollo, hasta la instalación de procesos de participación en donde el empoderamiento, el involucramiento y la resolución de problemas son resultados directos de tales procesos.

De acuerdo al Guide Book on Participation de UNDP, podemos entender que existe un continuo de grados de participación pudiendo distinguir claramente los extremos de ese continuo en la simple manipulación hasta el grado en que los involucrados llegan a ser aliados (stakeholders) en las iniciativas de desarrollo y comienzan a asumir la responsabilidad de su manejo.

- ❑ **Manipulación:** éste es el más bajo nivel, en el cual la “participación” es considerada una oportunidad de adoctrinamiento e imposición de ideas y creencias sobre situaciones, objetivos y estrategias. Dentro de esa forma se inserta la participación para obtener recursos, donde la gente participa para lograr, por ejemplo, trabajo, alimento, dinero u otros incentivos materiales.
- ❑ **Información:** consiste en la información que se les da sobre los derechos, responsabilidades y opciones. El riesgo de esta etapa es que la información sea de una sola vía y que cierre las posibilidades de negociación sobre las decisiones (en ese caso, la participación tiene el sentido de informar a los involucrados que se hará o qué se está haciendo, o bien los involucrados participan respondiendo las cuestiones establecidas por investigadores y administradores de proyectos usando encuestas o técnicas similares y la gente no tiene la oportunidad de influenciar los procedimientos ni modificar el diseño del proyecto o considerados para la evaluación de éste.
- ❑ **Consulta:** este nivel establece una comunicación de dos vías, donde los involucrados tienen la oportunidad de expresar las sugerencias y comentarios pero no está asegurada que estos sean utilizados del todo o de la manera que ellos esperan. Los involucrados son consultados y agentes externos sistematizan sus opiniones. Esos agentes definen tanto problemas como soluciones y pueden modificarlas a la luz de las respuestas de los involucrados. En la consulta, los profesionales pueden no sentirse obligados a considerar las opiniones recibidas en la toma de decisiones.
- ❑ **Construcción de Consensos:** los involucrados interactúan para entenderse entre sí y arribar a posiciones negociadas de una manera que sea tolerable al grupo entero. El riesgo en este nivel es que los grupos menos organizados tiendan a permanecer en silencio o en aquiescencia pasiva.

- ❑ **Toma de Decisiones:** cuando los consensos son operativizados a través de decisiones colectivas en los aspectos fundamentales de una iniciativa.
- ❑ **Cuidado de riesgos o responsabilidades compartidas:** en este nivel, los involucrados amplían su participación a los efectos de los resultados, abarcando los beneficios, perjuicios y consecuencias naturales. Este nivel es muy fluido y siempre está presente el elemento del riesgo, en cuanto se pueden presentar consecuencias no deseadas. La responsabilidad en este nivel es fundamental, especialmente cuando aquellos que tienen mayores ventajas pueden ser aquellos que asuman los menores riesgos.
- ❑ **Alianzas (Partnership):** en este nivel, los vínculos relacionan a partes iguales que trabajan por objetivos comunes. La igualdad en este nivel más que referirse a la forma, estructura o función, opera en términos de un balance de respeto entre los actores. Desde que se produce esta alianza los actores asumen una responsabilidad y riesgos mutuos.
- ❑ **Autogestión:** éste es el pináculo de los esfuerzos participativos, donde los involucrados interactúan en procesos de aprendizaje recíproco optimizando el bienestar de todos los destinatarios.



Lo que se constata habitualmente en relación a las prácticas que se emplean con el mundo indígena, consiste en utilizar una definición de participación que se agota en la información. Se entiende que informar las decisiones ya tomadas o la extracción de información de las comunidades implica participación, en circunstancias de que se trata de un nivel muy preliminar que sólo tiene un genuino sentido participativo si es que constituye la preparación de niveles superiores de toma de decisiones y la cooperación en términos de compartir responsabilidades. En no pocas ocasiones, los métodos para construir procesos de participación se emplean lisa y llanamente como mecanismos de “manipulación”. Estas circunstancias se cumplen sobretodo para las comunidades con menor peso político y/o menor inserción en los círculos de poder. Lo anterior, también es posible verificarlo respecto de algunas organizaciones indígenas, pero estas últimas están en mejores condiciones para desarrollar estrategias que les permitan negociar adecuadamente con el Estado¹⁰.

Ahora bien, también es posible observar que las comunidades y organizaciones indígenas han absorbido la lógica clientelista de estado y no han generado las condiciones necesarias

¹⁰ Hay que hacer notar que cuando el estado resuelve tomar en consideración los intereses indígenas ha recurrido en primer lugar a las organizaciones indígenas como estrategia de vinculación con las comunidades.

para la instalación de procesos de participación o por lo menos no han sido críticos de dicha lógica. La práctica clientelar del Estado, la debilidad cortoplacista y falta de propósitos estratégicos del actor indígena se retroalimentan y forman parte de un círculo vicioso donde no tiene cabida la participación real.

Con todo, no hay que descartar o minimizar la habilidad de negociación que han tenido algunos actores indígenas para hacerse oír, sobre todo los que han empleado estrategias no convencionales de expresión. Sin embargo, su rol simbólico creciente no ha logrado permear sólidamente la institucionalidad educativa o los medios de comunicación masivos, en parte debido a sus propias estrategias de diferenciación frente a esas instancias y también, lo cual se considera el factor más importante, por la selección de los contenidos que practican dichas instituciones; tampoco han logrado tener influencia sus planteamientos políticos más amplios o al menos eso pareciera ser.

Obstáculos cruciales para la participación:

1. La disponibilidad de información, el acceso a esta y las aptitudes para su sistematización, interpretación y evaluación es el primer obstáculo al cual se enfrentan los grupos humanos que desean enfrentar los problemas de la participación. Mas aún, para una gran parte de localidades en una región, contar con información básica sobre los diferentes sectores del desarrollo resulta ininteligible. Es por esto que, en el mejor de los casos, la información que pueden manejar las comunidades, en este caso, las comunidades indígenas, involucrados en la definición de programas o de proyectos de desarrollo es muy débil. Por otro lado, aunque las organizaciones indígenas tienen mayor capacidad de acceso a la información esta suele ser sólo sobre ciertos aspectos, y la capacidad para procesar esa información en un mismo plano con la burocracia estatal es escasa y su varianza es alta.

La imposibilidad e inhabilidad de los grupos indígenas para manejar la información que exige la racionalidad planificadora del aparato estatal, provoca una gran desventaja de estos sectores cuando acuden a escenarios de negociación y planificación de programas de desarrollo local y regional. La pasividad o el desinterés por vincularse a procesos participativos son, en muchos casos, el producto de esta desventaja estratégica frente a la información y el conocimiento instrumental que manejan los tecnócratas del aparato estatal.

Lo más consistente es crear los mecanismos necesarios para que las organizaciones indígenas tengan la posibilidad de preparar técnicamente su contribución. Es muy importante que la equidad, en este caso representada por la igualdad de oportunidades que deben tener los grupos de interés para evaluar técnicamente su propia situación de desarrollo, empiece en los procesos de participación y no precisamente que sea un resultado de estos.

2. La segunda manifestación de los problemas de la participación social es el que tiene que ver con el *tiempo*. Su manejo es igualmente desventajoso para los grupos indígenas en por lo menos dos aspectos que vale la pena considerar. El primero es la *inconsistencia entre el tiempo tecnocrático y el tiempo social*, en este caso la representación de la

dimensión del tiempo para el mundo indígena. Esta dificultad, que es el producto de la visión errónea según la cual no puede darse la participación social sin la presencia física de las personas, satura los tiempos que la población y especialmente que los grupos indígenas dedica a su reproducción (trabajo, descanso, recreación, procreación, socialización, etc), siendo utilizados de manera ineficiente por los agentes del estado.

La participación que resulta de esta exigencia de presencia física, se realiza generalmente en los tiempos y en los horarios en los cuales los tecnócratas trabajan, afectando directamente las actividades que realizan cotidianamente las comunidades indígenas.

Se reduce generalmente a una confrontación de percepciones diferentes del tiempo en donde entran en conflicto las obligaciones laborales de los animadores institucionales y las necesidades generalmente de atención doméstica de las comunidades. Por eso el tiempo, la concentración, el estado de ánimo y la continuidad que garantizarían una mejor y más calificada participación de la ciudadanía, termina en eventos sin mucha trascendencia para el desarrollo de las comunidades.

Termina siendo paradójico que la participación, como esperanza para el cumplimiento de reivindicaciones sociales para que los sectores más discriminados y menos atendidos históricamente puedan acceder a la toma de decisiones, a la ejecución de obras y al control de las decisiones y de los beneficios del desarrollo, termine siendo una carga pesada que recae nuevamente sobre la población indígena. En la práctica, el rol comunitario que pueden asumir los elementos indígenas por esta vía, se ha convertido en su propio calvario cuando se trata de "participar" en los procesos de "participación".

El segundo factor que tiene que ver con la percepción del tiempo es *su linealidad y su agotabilidad*. Generalmente los funcionarios y agentes vinculados al aparato estatal tienen dificultades para reconocer y valorar los tiempos sin "limites" y muchas veces circulares que son característicos de las comunidades indígenas. Por ello las urgencias de las administraciones nacionales, regionales y locales termina imposibilitando la inserción permanente de grupos humanos en los procesos de decisión.

La participación no es concebida como un proceso sino como un evento o un conjunto de ellos. A las comunidades se les convoca de manera espasmódica de acuerdo a los intereses particulares de proyectos o de sectores (salud, educación, vivienda, etc) o de instituciones que en momentos determinados se ven en la obligación de recurrir a la participación de la ciudadanía. Pero generalmente no existen esquemas coherentes, ordenados y permanentes en las instituciones públicas mediante los cuales los actores y los grupos de interés adquieran y mantengan su protagonismo. Por otro lado, los movimientos sociales que reivindican demandas específicas de desarrollo para los pueblos indígenas, operan bajo las mismas condiciones debido a que si logran los objetivos por los cuales la gente se organiza y protesta, se presenta la desmovilización y, si por el contrario no lo logran, es difícil contar con la presencia permanente de los actores sociales, produciéndose igualmente la desmovilización.

3. Cierta **esencialismo** con el cual se abordan los procesos de participación, impide a veces reconocer las relaciones de poder que se juegan en las comunidades que "participan". Muchas veces los promotores o animadores de los procesos de participación o de negociación consideran ingenuamente que estos son espacios de igualdad en donde todos los actores se encuentran en las mismas condiciones para los procesos de negociación. Ello se traduce en el bajo perfil que se le otorga a la identificación de las fuentes de poder (económico, familiar, histórico, político, etc) que deben utilizar las comunidades y los actores para presentar y discutir sus propias posiciones en los procesos de participación y de negociación.

Es necesario que los actores y las comunidades que están involucrados en ellos, no sólo reconozcan las fuentes de las cuales emana su poder en las localidades sino que además, a través de los procesos de participación, es fundamental que fortalezcan progresivamente su posición dentro de la estructura de toma de decisiones en las localidades. De lo contrario, la participación en la práctica se puede convertir en un juego de actores totalmente desequilibrado en donde la autoridad formal, la que otorga o la que emana de la investidura de mandatario local o regional, hace prevalecer sus intereses individuales frente a los de los restantes actores.

4. En cuanto a los **procedimientos que son utilizados regularmente**, la participación ciudadana no ha logrado superar dos estrategias metodológicas que se utilizan para su promoción, a saber, la presencia física y las reuniones masivas. La participación adquiere regularmente características circulares en donde las personas se sientan frente a frente a....."participar".

La "participación circular" es aquella que asume que la mejor y, con mucha frecuencia, la única manera de lograr una comunicación efectiva entre el aparato estatal y las comunidades organizadas es la realización de reuniones a las cuales deben asistir los miembros de la comunidad, los funcionarios y los dirigentes. Si se tienen en cuenta los factores de información, tiempo y poder mencionados anteriormente, las dificultades que afronta la participación circular son tan grandes que esta se termina reduciendo al tiempo que los participantes permanecen sentados generalmente escuchando lo que dicen los funcionarios, los representantes de las ONG's y, en menor medida, sus propios dirigentes. Esta es la participación cuyo impacto sólo se puede evaluar por el número de "horas de trabajo" de los asistentes, puesto que en términos de calificación de procesos de aprendizaje y de empoderamiento comunitario es muy poco lo que hay que esperar.

Paralelamente hay un desconocimiento significativo de los mecanismos sociales mediante los cuales fluye la información en los pueblos indígenas. Si hubiese una actitud y una sensibilidad mayor de los funcionarios estatales hacia estas formas tradicionales de comunicación, funcionales a los ritmos, roles y responsabilidades de las personas frente a sus núcleos familiares y a sus redes sociales, con toda seguridad que se podrían diseñar novedosas e imaginativas formas de comunicación entre el aparato estatal y las comunidades locales. Hay que hacer un serio esfuerzo por derrotar la competencia, la certidumbre ideológica, la posesión de la verdad y todas aquellas cosas

que limiten la aceptación del otro junto a uno, de todos aquellos factores que impiden que se dé el fenómeno social.

Involucrados en el Programa Orígenes:

A) Comunidades Indígenas:

Las comunidades indígenas seleccionadas dentro de 44 comunas seleccionadas por el Programa son los principales beneficiarios del Programa, así como también las comunidades cuyos miembros forman parte de las escuelas seleccionadas, y las comunidades y personas de los sectores rurales que son atendidos por los servicios de salud de las regiones I, II, VIII, IX y X.

Unas de las principales dificultades consistirá en la relación de esas comunidades con las comunidades indígenas no seleccionadas (las seleccionadas son alrededor del 20 % de las existentes en las comunas seleccionadas), especialmente las comunidades vecinas. Por otro lado, muchas de las comunidades seleccionadas carecen de experiencia gestionando proyectos o se encuentran en un débil estado organizativo.

Los intereses de las comunidades varían de acuerdo a los grados y calidad de intervención por parte de agencias estatales y no gubernamentales. La situación particular de las comunidades debería ser captada por la construcción de la línea de base del Programa. En cualquier caso su relación con el Programa estaría marcada, en general, por:

- Sobre - expectativas creadas por política de comunicación sobre el Programa.
- Abandono en política de compra de tierras para comunidades indígenas del Gobierno.
- Necesidades urgentes
- Énfasis sobre el área de desarrollo productivo.
- Falta de práctica respecto a proyectos participativos.
- Grados de conflictividad interna variada, pero potencialmente incrementable.

Los intereses de las comunidades, principales involucrados del Programa, podrían presionar sobre los mecanismos del Programa, para una distribución rápida de los recursos, especialmente de recurso productivo, dejando de lado el proceso de fortalecimiento de las mismas comunidades y de recuperación cultural.

La acción del Programa podría inducir a crear o potenciar procesos de división interna dentro de las comunidades producto de la competencia entre familias y sectores por los recursos del Programa, sobretodo en las comunidades del sur, donde el promedio de familias por comunidad es mucho mayor que el de 20 familias por comunidad usado para calcular los beneficios del Programa.

B) Organizaciones indígenas:

Las organizaciones indígenas son, en primer lugar organizaciones de la sociedad civil y como tales presentan algunas de las siguientes características¹¹:

- **Institucionalizadas**, en términos de la propia estructura organizacional, independientemente de la formalización jurídica.
- **Privadas**, en el sentido de constituir una estructura separada del gobierno. Esto no significa que, bajo ciertas circunstancias, estas organizaciones no hayan recibido apoyo de los gobiernos o que funcionarios y empleados públicos no puedan ser miembros de las mismas.
- **No lucrativas**, no distribuyen excedentes entre sus miembros o directivos. Estas organizaciones pueden acumular beneficios y/o capital como producto de sus operaciones, el que debe ser reinvertido y destinado al cumplimiento de su misión específica y nunca ser distribuido entre sus miembros.
- **Autogobernadas**, que disponen de sus propios órganos de gobierno y mantienen la autonomía y el control de sus propias acciones;
- **Voluntarias** o que involucran de manera significativa la participación voluntaria.
- **No religiosas**, como iglesias o congregaciones dedicadas a la práctica y difusión de un credo, aunque no se excluyen las organizaciones vinculadas o promovidas por iglesias;
- **No partidarias**, en el sentido de no estar destinadas a imponer una idea política, a sus candidatos o a alcanzar el poder del Estado, aunque no se excluyen organizaciones promovidas por partidos políticos.

En segundo lugar, se trata de la forma privilegiada de organización y representación de los intereses indígenas dentro del contexto de la incorporación al Estado chileno de los territorios habitados por los pueblos indígenas. Estas entidades emprenden un proceso de reelaboración y sincretismo cultural generando dinámicas para contrarrestar el proceso de asimilación a la cultura nacional. Estas organizaciones recrearon **“las armas de los huincas para ejercer su derecho a debatir y participar en la escena de los diversos proyectos nacionales”**¹².

La característica más visible de estas organizaciones indígenas, es su estrategia marcadamente política de insertarse en los debates y coyunturas nacionales para defender los intereses indígenas dentro de proyectos sociales y políticos nacionales. Sus relaciones con el Estado han sido determinadas en general por la indiferencia de la sociedad mayor frente a las propuestas de dichas organizaciones. En la última década se han destacado por estrategias específicamente indigenistas en lugar de las destinadas a permear a los sectores

¹¹ PNUD/BID Argentina, El Capital Social, hacia la construcción del índice de desarrollo sociedad civil de Argentina, pp. 15-16.

¹² Foerster, Rolf; Montecino, Sonia, Líderes, Organizaciones y Contiendas Mapuches, p. 8.

políticos nacionales emprendidas con anterioridad, lo cual ha generado un conflicto evidente con el Estado chileno. No obstante, las organizaciones indígenas muestran ámbitos de acción muy variados, lo que también se refleja en sus discursos. Sin el ánimo de concentrar y ser exhaustivo en el análisis de la composición organizacional indígena, es posible intentar una categorización plausible respecto de la dinámica organizacional indígena a modo tentativo.

- Organizaciones políticas: Se distinguen las históricas y las nuevas. Tienen estrategias reivindicativas y han levantado el discurso de la autonomía indígena. Algunas poseen redes internacionales y manejo de medios de masas. Si bien su estrategia se dirige a traducir ciertos consensos al interior de las reivindicaciones indígenas como representación de discurso, su representatividad respecto de las comunidades indígenas es su mayor debilidad y se aprecian además resistencias al recambio generacional y una aún débil presencia femenina fuerte. No se relacionan necesariamente con territorios específicos y su centro de operaciones son privilegiadamente las ciudades.
- Agrupaciones tradicionales: se trata de organizaciones indígenas que tienen la particularidad de estar conformadas principalmente por autoridades indígenas tradicionales, que actúan en un espacio social determinado definido por identidades territoriales específicas.
- Agrupaciones territoriales de comunidades: Son organizaciones intermedias que aglutinan comunidades, por lo general de una misma comuna o de comunas vecinas. Tienen territorios de influencia claros y sus estrategias son marcadamente reivindicativas, pero sus agendas están conducidos por los intereses de las comunidades que las conforman. Son dirigidas por liderazgos locales que por su permanencia tienden a estar afectados por evidentes desgastes. Las nuevas organizaciones que se han formado tienen un perfil marcadamente productivo.
- Asociaciones Funcionales: son organizaciones constituidas bajo el amparo de la ley indígena que desarrollan en general actividades productivas y que involucran a miembros de una comunidad o de varias comunidades. Pueden convertirse también en cooperativas y empresas. Cuando se superponen a la comunidad, tienden a concentrar las actividades sociales, desvalorizándose la organización comunitaria.
- Comités intracomunitarios: Son organizaciones internas de las comunidades, constituidas para la ejecución o implementación de proyectos o hacer gestiones particulares. A veces determinan divisiones internas en las comunidades.

Respecto de las organizaciones vale considerar que estas han tenido desde la promulgación de la ley indígena N° 19.253, actitudes diferentes respecto a la institucionalidad indígena creada a partir de ella, esto es, CONADI. Algunas han tenido o mantienen relaciones de cooperación y procesan diversas demandas a través de CONADI, y otras inclusive han hecho elegir a algunos de sus miembros como consejeros del CONSEJO NACIONAL de CONADI. Otras en cambio, aunque han sido favorecidos con los beneficios que ha

entregado CONADI a veces, mantienen distancias y posturas críticas respecto de dicha institucionalidad.

Las organizaciones fueron las instancias de cuestionamiento más importante del Programa, reclamando la falta de participación indígena en él, alimentadas por una gran desconfianza en las iniciativas tomadas por el Estado en temas indígenas. Esto provocó que las organizaciones más importantes decidieran no colaborar con el Programa¹³, a menos que este repensara su diseño y les abriera canales de participación.

Si bien el Programa ha realizado numerosas conversaciones con ellas que han generado confianzas, una característica limitante común en todas las clases de organizaciones es la tendencia a la instrumentalización de los compromisos y la lógica clientelar que han desarrollado históricamente con el Estado.

C) Agentes Culturales indígenas:

Corresponden a dos tipos de actores, aunque a veces la distinción no es tan clara: se trata de agentes tradicionales y de agentes culturales modernos (artistas, intelectuales) que realizan actividades de reproducción cultural respecto a los pueblos indígenas.

Estos actores en general no han sido considerados a la hora de abrir procesos participativos, sino más bien en calidad de consultores o informantes calificados para la formulación de ciertas políticas. Tampoco las organizaciones políticas han considerado suficientemente su rol en el contexto de falta de estrategias de recuperación cultural. Lo anterior ha producido que algunos agentes culturales, sobretudo los modernos, formen asociaciones culturales, aunque una gran parte sigue actuando individualmente, vinculados a claros espacios locales y manteniendo vivas tradiciones culturales indígenas.

Una demanda bastante sentida de estos actores es ser considerados a la hora de elaborar políticas educativas y de apoyar la organización cultural indígena. También buscan que el Estado considere de mejor manera los factores culturales a la hora de diseñar las políticas e instrumentos destinados al mundo indígena.

D) Funcionarios estatales sectoriales:

Estos involucrados están dentro de la estructura del Estado, incluyendo a los coejecutores, y ejercen influencias bastante determinables dependiendo de la configuración de sus funciones. El programa está destinado en parte a ellos, en el sentido de cambiar las prácticas tradicionales incorporando mayor pertinencia cultural.

El problema básico respecto de este sector son las resistencias corporativas a explorar nuevos enfoques y modificar prácticas, las cuáles, en general, no incluyen la participación indígena en la toma de sus decisiones, ni la incorporación de su opinión para formar sus

¹³ El diseño original del Programa consideraba capacitar a 50 asociaciones indígenas, pero en la determinación de los objetivos del Programa y la decisión de sus contenidos y mecanismos no fueron consideradas las organizaciones indígenas. Cuestión que actualmente se busca corregir.

diagnósticos sobre la realidad. De lo anterior, deriva también la falta de apropiación del Programa que se presentan en diversos sectores funcionarios.

E) Funcionarios estatales territoriales:

Estos funcionarios no fueron considerados como un público relevante a la hora del diseño del programa, pero tratándose de un Programa cuyas iniciativas se ejecutan en territorios delimitados, estos deben involucrarse fuertemente en la generación de las estrategias y tácticas de implementación del programa, sobretodo para favorecer la coordinación y la planificación de las actividades que se ejecuten en las comunidades.

F) Expertos indigenistas:

Se trata de académicos e investigadores que han asumido teóricamente la causa indígena y que poseen conocimientos y opiniones técnicas relevantes que pueden servir para construir y evaluar las estrategias del programa en sus diversos contenidos.

Estos actores tienen una opinión muy crítica sobre el diseño del Programa y sobre la política indígena en general y hacen suyos los cuestionamientos de los dirigentes de organizaciones indígenas. Por otra parte, conocen muy bien ciertos territorios en que se ejecutará el Programa y han realizado estudios sobre ellos.

G) Instituciones Académicas:

Sólo algunas instituciones académicas tienen opiniones e inserción en el tema indígena, especialmente a través de sus escuelas de antropología, aunque en aquellas regiones de mayor presencia indígena rural, también a través de otros canales. Algunas de estas instituciones han generado importantes planes de desarrollo en materia indígena, y realizan diversas actividades que se realizan con las comunidades y las organizaciones indígenas. Por otra parte, son el depósito más importante de bs conocimientos especializados sobre el mundo indígena en el país.

H) Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) No Indígenas:

Las organizaciones de la sociedad civil, en general, no tienen planteamientos diferenciados para el mundo indígena. Sin embargo, las que tienen un ámbito regional, o que trabajan en el sector del desarrollo local, así como también las de mujeres y medioambientalistas, han desarrollado actividades, a veces desde hace décadas con comunidades y organizaciones indígenas. Hay OSC de mucha experiencia como Trafkin en Temuco y otras, que, por lo tanto, tienen un interesante saber acumulado y fuertes lazos con el mundo indígena.

El problema fundamental que ha surgido es que algunas de estas OSC han derivado en consultoras que obtienen ganancias a partir de ser intermediarias con los beneficiarios indígenas. Las consultoras son rechazadas por el mundo indígena debido al poco profesionalismo y a los bajos impactos de sus actividades.

I) Sector Empresarial:

Se trata de un sector muy crítico de la temática indígena, y de las políticas públicas que se buscan implementar en términos de proteger las tierras y patrimonio cultural indígena. En general no se han involucrado en iniciativas de desarrollo indígena ni siquiera en las ADIs en donde muchas empresas tienen intereses económicos, especialmente forestales, salvo algunas raras excepciones.

J) Medios de Comunicación:

Son agentes muy importante en la formación de la opinión pública nacional y regional sobre los temas indígenas. Son los principales factores que han determinado que los asuntos indígenas se vean como elementos de conflictividad social y política antes que como un problema de desarrollo. En general no tienen información suficiente sobre el Programa y la falta de sensibilidad para los elementos culturales específicos de los pueblos indígenas es evidente.

Propuestas para participación de actores dentro del Programa Orígenes (Por orden de importancia).

Actor	Objetivo de la participación	Estrategia propuesta para alcanzar dicho objetivo
<p>1. Comunidades Indígenas</p>	<p>La tarea mayor del Programa es intentar transitar con las comunidades desde un esquema clientelar, de manipulación o información vertical hasta el nivel superior de la autogestión, en una importante proporción de las comunidades que forman parte del Programa. Obviamente se trata de un objetivo de una complejidad evidente, pero al que se tenderá durante el avance de las dos fases y que, mediante un proceso de instalación gradual.</p>	<p>Estas estrategias están bien definidas en general en el diseño del Programa, y serían desplegadas en el sentido de desarrollar capital social comunitario, a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plan Comunitario de Desarrollo implementado mediante metodologías participativas (Diferenciando niveles de avance de comunidades). - Mejoramiento de infraestructura de comunidad y apoyo a pautas de asociatividad tradicional a través de iniciativas comunitarias dentro del PCD. - Capacitación de comunidades en las áreas que ellas definan dentro de los PCDs. - Capacitación de dirigentes para desarrollo de PCD, con pertinencia cultural. - Coordinación de instancias que trabajarán con las comunidades.
<p>2. Organizaciones Indígenas</p>	<p>El principal objetivo del Programa no son las organizaciones, sino las comunidades, pero la imbricación de ambos agentes y la importancia del rol de las organizaciones en los procesos de desarrollo indígena, el Programa deberá procurar avanzar hacia alianzas de contenido con las organizaciones, donde no predominen las relaciones instrumentales sino los consensos. Para llegar a ese nivel se requiere consolidar espacios de consulta, toma de decisiones y de responsabilidades compartidas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la participación de organizaciones indígenas en los COZ, para incorporarlos al nivel más importante de toma de decisiones sobre los PCDs. - Creación de comités asesores indígenas para las UEZs, donde, de manera consultiva, se aprovechen los conocimientos técnicos de quienes las organizaciones propongan. - Apertura de componentes en sus actividades y gestión a las organizaciones indígenas para que participen como proveedores de servicios para las comunidades y el sector público involucrado, y para ser consultados sobre aspectos fundamentales del desarrollo de los componentes. - Consolidar a las ADIs como instancias de toma de decisiones por organizaciones representativas de las comunidades que forman parte de ellas. - Acciones de fortalecimiento de las organizaciones indígenas.

3. Agentes culturales indígenas	<p>El objetivo del Programa en este segmento debe ser compartir responsabilidades con estos agentes para asegurar la pertinencia cultural de las intervenciones del Programa y apoyar el fortalecimiento de las culturas indígenas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Apertura de componentes de fortalecimiento, salud y educación a estos agentes, como asesores consultivos en diferentes instancias. - Involucramiento de agentes culturales como prestadores de servicios para el Programa. - Desarrollo de proyectos culturales y de medicina indígena por las comunidades.
4. Funcionarios estatales sectoriales	<p>Los objetivos del Programa al respecto son conseguir la intersectorialidad e integralidad del Programa</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Formación de Comités Técnicos de Componentes que no contaban con él (fortalecimiento y educación). - Formación de comités técnicos regionales. - Coordinación de actividades de capacitación de diversos componentes en plan de capacitación del Programa.
5. Funcionarios estatales territoriales	<p>La garantía más importante del logro de la intersectorialidad, la integralidad y la participación indígena son los gobiernos regionales y locales. El Programa debe incorporarlos a su gestión, coordinando acciones, de modo de compartir responsabilidades y decisiones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Carta de navegación para incorporación plena y respaldo de gobiernos regionales al Programa. - Fortalecimiento de capacidades de coordinación del Programa a través de gobiernos regionales. - Coordinación con áreas relevantes de municipalidades. - Municipalidades como proveedoras de servicios de consultoría técnica en materia productiva para comunidades.
6. Expertos indigenistas	<p>El Programa puede desarrollar diversas actividades acudiendo a la experticia de estos agentes, procurando constituir redes a las que pueda consultar de manera permanente para mejorar sus capacidades técnicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de base de datos de expertos. - Consideración de expertos para efectuar estudios y asesorías que requiera el Programa. - Creación de canales diálogo nacional y regionales con expertos.
7. Instituciones Académicas	<p>El Programa privilegiará a estas instituciones para la prestación de servicios de capacitación, la realización de estudios y de evaluaciones, pues constituyen agentes de conocimiento institucionalizados en que se incorporan a menudo a los expertos indigenistas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Realización de estudios y consultorías, privilegiando a instituciones académicas nacionales. - Creación de canales de diálogo con dichas instituciones.

8. Medios de Comunicación	El Programa debe procurar tanto generar comunicación acerca del mismo como cambiar actitudes e interpretaciones vigentes en los medios de comunicación sobre los pueblos indígenas	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Comunicaciones del Programa. - Plan de comunicaciones a nivel regional, incorporando a gobiernos regionales.
9. Organizaciones de la Sociedad Civil No Indígena	El Programa debe procurar incorporar la experiencia de las OSC que han trabajado con comunidades y organizaciones indígenas, de tal manera que debe crear relaciones que permitan efectuar consultas a dichas instituciones.	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Comunicaciones del Programa. - Crear canales de dialogo e instancias de discusión a nivel regionales y en los diversos componentes del Programa con OSC especializadas.
10. Sector Empresarial	El Programa debe propender a crear algunos puentes de diálogo, sobre todo a nivel de las ADIs, y en la medida de lo posible buscar allí recursos para otras actividades del Programa	<ul style="list-style-type: none"> - Cuando las ADIs tengan grados de avance en la relación sector público y agentes indígenas relevantes, crear mesas de trabajo que incorporen a privados. - Estudiar factibilidad de apoyo a algunas actividades del Programa.

Participación en el ciclo del Proyecto y el Programa Orígenes:

Teóricamente, si todas las fases de un proyecto fuesen desarrolladas participativamente, deberían involucrar los siguientes elementos:

- ❑ **Determinación de necesidades:** Los involucrados (stakeholders) conducen el análisis y un diagnóstico colaborativamente, permitiendo una más precisa detección y priorización de las necesidades. No obstante, en el Programa Orígenes no existió una participación lo suficientemente amplia para la detección de necesidades, aunque se percibieron demandas a través de los diálogos comunales, la comisión asesora especial y el grupo de trabajo para los pueblos indígenas, las que son reconocidas por actores indígenas involucrados en la dinámica del estado y que conformaron líneas gruesas para los contenidos de los componentes del Programa.
- ❑ **Determinación de objetivos:** Deciden y articulan que es necesario; los involucrados establecen colaborativamente los objetivos. Respecto al Programa Orígenes sucedió algo similar a lo anterior con los talleres que determinaron los contenidos del Programa, aún cuando hay que consignar que existió una escasa legitimidad por cuanto el procedimiento no constituyó un proceso participativo propiamente tal como ya se ha afirmado anteriormente.
- ❑ **Se toman decisiones sobre los contenidos y mecanismos del Programa:** Deciden en términos pragmáticos, direcciones, prioridades y responsabilidades institucionales; los involucrados crean cooperativamente la estrategia de implementación.
- ❑ **Ejecución del Programa:** Los involucrados desarrollan o supervisan el desarrollo de proyectos, especificaciones, presupuestos y tecnologías necesarias para moverse desde el presente hacia el futuro; formulan colaborativamente las tácticas del proyecto. La participación en la gestión favorece la implementación de una gerencia adaptativa que proporcione respuestas a situaciones inesperadas en base a “feedbacks” continuos y en tiempo real sobre lo que sucede en el entorno donde se desarrollan las intervenciones. Por otra parte, la participación permite controlar el buen funcionamiento del Programa y obligarlo a una transparencia permanente, previniendo prácticas corruptivas o desviaciones indeseables a tiempo. En la medida que se puso en práctica el Programa, este ha desarrollado una gran flexibilidad y asumió las deficiencias de diseño, procurando construir relaciones de confianza con los involucrados no considerados originalmente en él.
- ❑ **Evaluación del Programa:** Evalúan los resultados reales del Programa, ya que la perspectiva de los destinatarios resulta invaluable a la hora de calificar las iniciativas de desarrollo, permitiendo con mayor amplitud y precisión identificar los resultados efectivamente obtenidos, las deficiencias, los efectos inesperados, favorables y desfavorables, y los elementos claves para diseños futuros. Este nivel aún no ha sido estructurado en el Programa Orígenes pero contempla la existencia de un elemento de evaluación participativa de las comunidades mediante los Comités de Apoyo a la Gestión.

Costos Directos de la falta de participación en el Programa Orígenes:

Según el Grupo de Desarrollo Participativo del Banco Mundial (1994)¹⁴, los costos directos de la falta de participación son identificables en ocho niveles, sobre los cuales nosotros desarrollaremos una reflexión sobre los costos de los defectos que ha tenido la participación en el Programa Orígenes:

<i>No.</i>	<i>Tipo de Costo Directo</i>	<i>Situación del Programa Orígenes</i>
1	Falta de apoyo y de sentido de propiedad que impide el aprovechamiento de los servicios, y que reduce la continuidad del beneficio y limita la recuperación de los costos del Proyecto.	Las organizaciones indígenas han iniciado actividades de cooperación, pero están lejos de sentir el Programa como propio. Muchos funcionarios también lo ven con distancia, así como también los expertos indigenistas, las OSC con opinión sobre el tema, etc.
2	Sentido de indiferencia y dependencia del Estado donde los ciudadanos ven que tienen poca o ninguna voz en su propio desarrollo.	La crítica más fuerte al Programa estriba en la verticalidad con que fue diseñado y su apertura ha determinado un retraso que complica sus posibilidades de mostrar resultados en el tiempo de ejecución planificado.
3	Malestar y resentimiento cuando los proyectos o políticas son impuestos; y limitación del aprendizaje y la creación de nuevas alternativas por parte de actores clave.	El resentimiento contra el Programa ha disminuido en las organizaciones indígenas, pero no se han consolidado relaciones con ellas y no se pueden identificar todavía aprendizajes relevantes.
4	Costos financieros, de tiempo y oportunidad adecuada para que el Banco y los actores claves intercambien, se identifiquen plenamente y se comprometan unos con otros.	La falta de definición de espacios de participación requiere de ajustes al diseño y a la matriz de costos, y ha determinado un retraso preocupante en la ejecución.
5	Dificultad para asegurar que los actores claves y sus prioridades reales están expresados apropiadamente por las personas que los representan.	No existe ninguna claridad sobre la representatividad de las organizaciones y actores claves con que ha dialogado el Programa.
6	El riesgo de ahondar diferencias y conflictos preexistentes entre subgrupos de interesados con diferentes prioridades e intereses.	El peligro de que el programa actué dividiendo comunidades a consecuencia de su intervención es un riesgo evidente.

¹⁴ Citado por Kliksberg, B., op. cit., p. 12.

7	Generar expectativas imposibles de cumplir	Todo el entorno del programa está marcado por la presencia de sobreexpectativas.
8	Las Elites más poderosas y organizadas pueden tomar el control y excluir a la gente de recursos escasos y a grupos marginados.	La ausencia de metodologías claras de participación hacen que este riesgo aún no sea controlable por el Programa.

Plan de Participación Indígena del Programa:

A. Metodologías Participativas del Programa:

1. Fase informativa de ida y vuelta: sistematización de experiencias donde haya mayores niveles de intervención, devolución de información a comunidades. Compromiso de Participación y elaboración de fichas por comunidad.
2. Determinación de metodologías participativas del Programa para desarrollar PCDs a través de consultoría que considere estrategias para incorporar a los involucrados más importantes del Programa.

B. Estructuras del Programa:

1. Reorganización de Comités Zonales (de Participación Regional o Provincial): integrados por número variable de indígenas según representación territorial, que tengan peso en la decisión (no se aprueban acuerdos sin contar con mayoría absoluta de representantes indígenas). Generación de Manual para COZ.
2. Creación de Comités Asesores Indígenas con representantes por componente en cada UEZ, con experiencias en cada tema y de índole consultivo.
3. Factibilidad de Incorporación de indígenas en comités técnicos de educación (2), cultura (3). Creación de Comité Técnico de Fortalecimiento. Cambio en composición de comités de coordinación regional de salud, incluyendo a dirigentes organizacionales y agentes culturales.

C. Plan de Sensibilización sector Público: En las distintas esferas del Programa, generar instancias de Diálogo con mundo indígena,

C.1. Educación:

1. Capacitación de Supervisores de Educación: incorporar módulos de diálogo con dirigentes de organizaciones y agentes culturales.
2. Capacitación en escuelas: enfoque que permita dar contenido intercultural a concepto de comunidad educativa, integrando a dirigentes de organizaciones regionales y a agentes culturales.
3. Encuentros de apresto involucran a dirigentes de comunidades indígenas vecinas.
4. Para la elaboración de los proyectos educativos, dicha elaboración deberá incluir dentro de los TdR niveles de participación de dirigentes organizacionales y agentes culturales.

5. Jornadas de evaluación: invitación a agentes culturales y dirigentes comunitarios y organizacionales.
6. Validación de elaboración de recursos de aprendizaje incluida en TdR con agentes culturales y dirigentes organizacionales.
7. Incorporación de agentes culturales destacados y de organizaciones con experiencia en proyectos culturales como evaluadores externos de Concursos de Proyectos Culturales.

C.2. Desarrollo Productivo:

1. Jornadas de sensibilización para jefes de área y directores regionales de INDAP y CONAF, y jefes de instrumentos de INDAP, que incluya a dirigentes organizacionales. (en el caso de los jefes de área, jornadas por zonas).
2. Validación de estudio de análisis de calidad y efectividad de oferta con organizaciones indígenas incluida en TdR.

C.3. Salud:

1. Inclusión en capacitaciones de salud a dirigentes indígenas.

C.4. Fortalecimiento institucional:

1. Capacitaciones de fortalecimiento para funcionarios incorporan a dirigentes organizacionales y agentes culturales indígenas.
2. Encuentro por zonas entre promotores del Programa, educación, cultura y salud y organizaciones y agentes culturales.
3. Generación de Plan de Capacitaciones del programa que tengan principios y métodos comunes, sincronizando y planificando las distintas capacitaciones del Programa. En las capacitaciones del Programa se privilegiará a las instituciones académicas para su ejecución.

D. Capital Social Indígena:

1. Community Building y apoyo a pautas de asociatividad tradicional: mejoramiento de infraestructura de comunidad y fortalecimiento de vida comunitaria a través de iniciativas comunitarias dentro del PCD.
2. Capacitación a comunidades (según proyectos incorporados en PCD).
3. Fortalecimiento de organizaciones.
4. Capacitación a dirigentes para apoyar planificación participativa (de ADIS y de comunidades): realización de grupos de discusión para identificar necesidades de capacitación técnica (liderazgo, gestión de proyectos, resolución de conflictos, negociación), pero con pertinencia cultural.
5. Apertura de registro de consultores para diseño y ejecución de planes productivos a consultores indígenas. Lo mismo respecto de capacitaciones de comunidades indígenas.

Principios Convención Ramsar sobre participación indígena en manejo de humedales

Al involucrar a las comunidades locales y pueblos indígenas en el proceso participativo, quienes facilitan o coordinan esos esfuerzos deben:

- a. Asegurar que todos los interesados directos comprendan el papel de los facilitadores/coordinadores.
- b. Verificar regularmente que todos los interesados directos estén de acuerdo con los objetivos básicos de la iniciativa.
- c. Fomentar la concienciación sobre las cuestiones de la conservación y sostenibilidad de los humedales. Hacer participar a las comunidades locales y los pueblos indígenas en la preparación y administración de actividades de concienciación.
- d. Asegurar la participación de las personas influyentes de la comunidad y de todos los sectores de la población, especialmente las mujeres y los jóvenes de la comunidad.
- e. Alentar la identificación de los interesados directos con el proceso y los acuerdos de manejo/gestión participativo, asegurando que ningún participante clave quede excluido.
- f. Involucrar y potenciar a las organizaciones locales y las estructuras tradicionales que representen a los distintos interesados directos de las comunidades locales y pueblos indígenas. Ayudar al establecimiento de esas organizaciones en el caso de que aún no existan.
- g. Desarrollar la capacidad local, con inclusión del desarrollo de aptitudes para la organización y negociación, mantenimiento de registros y de la contabilidad, y la solución de conflictos, y proporcionar (cuando sea necesario) el lugar de reunión, el acceso telefónico, el equipo básico y el transporte.
- h. Disponer lo necesario para que las personas que actúan como facilitadores y coordinadores reciban capacitación adecuada en las técnicas de evaluación y planificación participativas y posean las aptitudes de facilitación necesarias.
- i. Trabajar con los interesados directos del sector público para crear capacidad en lo relativo al desarrollo y administración de los procesos de manejo/gestión participativo.
- j. Asegurar que las partes clave posean una clara comprensión de las necesidades, responsabilidades y limitaciones de las demás.
- k. Asegurar que las comunidades locales y pueblos indígenas aprendan las técnicas de evaluación y planificación participativas a fin de que puedan aplicarlas a otras preocupaciones comunitarias.
- l. Asegurar que se cumplan todos los compromisos.
- m. Elaborar un programa de vigilancia/monitoreo de sitios y ensayo de procesos mediante la utilización de recursos locales para verificar los progresos realizados.
- n. Asegurar que las tareas asumidas por los diversos interesados directos correspondan a sus capacidades.
- o. Mantener informados a los organismos de financiación sobre las cuestiones y los progresos realizados en los enfoques de manejo/gestión participativo.
- p. Establecer redes entre las comunidades que participan en la gestión de los humedales y alentar los contactos regulares y el intercambio de experiencias.
- q. Apoyar la aplicación de los conocimientos tradicionales en el manejo/gestión de los humedales, incluso, cuando sea posible, mediante la creación de centros dedicados a la conservación de los sistemas de conocimientos tradicionales e indígenas

Indicadores de participación efectiva:

Incentivos

- a. La población local e indígena ha obtenido un interés económico o de otro tipo mediante el uso racional de los recursos de los humedales.
- b. El organismo gubernamental ha establecido políticas que apoyan el manejo/gestión participativo.
- c. Se han establecido incentivos jurídicos y financieros apropiados para el manejo/gestión participativo.
- d. El proceso de manejo/gestión participativo ha dado lugar a una distribución de beneficios más equitativa entre los interesados directos.
- e. Los interesados directos han expresado su satisfacción con su participación en el proceso.

Confianza

- a. Existe un documento normativo o jurídico claramente expuesto y ampliamente conocido, en el que se adopta el compromiso de hacer participar a las comunidades locales y pueblos indígenas.
- b. Todos los interesados directos clave (en particular el gobierno) reconocen que el manejo/gestión participativo es legítimo y deseable.
- c. Las comunidades locales y pueblos indígenas participan ahora en la adopción de decisiones importantes que afectan a la utilización y el manejo/gestión del humedal.
- d. Las organizaciones locales que promueven el manejo/gestión participativo son respetadas en la comunidad.
- e. Los representantes de las comunidades locales y pueblos indígenas son verdaderamente representativos y deben responder ante ellos.
- f. Existen normas sobre la utilización de recursos y la participación que se adaptan a la situación local.
- g. Existe un acuerdo de manejo/gestión entre los interesados directos (oral o por escrito, formal o informal).
- h. El acuerdo de manejo/gestión ha definido claramente los límites y los miembros.
- i. El acuerdo de manejo/gestión define concretamente las funciones, los derechos y las responsabilidades de los interesados directos.
- j. El acuerdo de manejo/gestión ha sido aprobado al menos por los interesados directos que utilizan el recurso y los grupos fundamentales que adoptan las decisiones.
- k. Las partes en el acuerdo cumplen sus compromisos.
- l. Se considera que la falta de cumplimiento de los enfoques, normas, derechos y responsabilidades reseñados en el acuerdo de manejo/gestión está a un nivel aceptable.
- m. Todo sistema de sanciones graduadas para el caso de infracción de las normas ha sido acordado por todas las partes clave.
- n. Existe evidencia de la aplicación de controles del manejo/gestión del recurso.

Flexibilidad

- a. Existen posibilidades de que los afectados modifiquen colectivamente las normas relativas a la utilización del recurso.
- b. Existen unidades de manejo/gestión “anidadas” (distintos órganos a diferentes niveles).
- c. Existe evidencia de que las comunidades locales y pueblos indígenas pueden influir en el ritmo y la dirección de los cambios en relación con los recursos en los que tienen interés.
- d. Los facilitadores/coordinadores practican el “aprendizaje mediante la acción” y la gestión adaptativa.

Intercambio de conocimientos y creación de capacidad

- a. Los interesados directos tienen conocimiento de los nuevos enfoques de manejo/gestión, normas, derechos y responsabilidades.
- b. Existe una corriente de información y comunicación en ambos sentidos, entre las comunidades locales y pueblos indígenas y los organismos gubernamentales competentes.
- c. La información llega a las comunidades locales y pueblos indígenas de modo oportuno y preciso, y en forma fácilmente comprensible.
- d. Las comunidades locales y pueblos indígenas participan en la vigilancia/monitoreo de los sitios y en la evaluación del proceso participativo.
- e. Existen evidencia del respeto por parte de los organismos gubernamentales clave hacia los sistemas humanos locales y los conocimientos ecológicos locales.
- f. Los interesados directos demuestran poseer las aptitudes necesarias y capacidad de acción (por ejemplo, capacidad para adoptar decisiones, aptitudes de vigilancia/monitoreo, etc.).
- g. Los métodos para medir resultados, establecidos por los principales interesados, demuestran y cuantifican el grado de participación local previsto, y el mejoramiento o la conservación efectivos de las “funciones y valores” reconocidos del humedal y su uso racional.

Continuidad

- a. Existen una o más estructuras organizativas que facilitan la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas (por ejemplo, un consejo, un órgano de manejo/gestión, un grupo de mujeres, etc.).
- b. Una muestra aleatoria de miembros de las comunidades locales y pueblos indígenas es capaz de identificar el papel de la comunidad en el manejo/gestión del humedal, y los individuos que participan directamente pueden describir con exactitud el objetivo de su participación.
- c. El organismo gubernamental y su personal han demostrado su compromiso con respecto al manejo/gestión participativo y pueden describir con exactitud el objetivo de la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas.
- d. Existe una fuente de financiación apropiada a largo plazo para la participación en curso y el manejo/gestión del recurso.

- e. Las comunidades locales y pueblos indígenas han proporcionado apoyo en especie (tiempo, trabajo, conocimientos tradicionales y experiencia) para aplicar el acuerdo de manejo/gestión participativo.
- f. Existen mecanismos para resolver los conflictos, así como un procedimiento de apelación en el caso de conflictos en el seno de la acuerdo para el manejo/gestión.
- g. Existe integración entre el manejo/gestión local del humedal y el manejo/gestión de toda la cuenca de captación.

Bibliografía:

1. 7ª . Conferencia de las Partes Contratantes de la Convención sobre los Humedales (Ramsar, 1971), Lineamientos para establecer y fortalecer la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales, San José de Costa Rica, 1999.
2. Caballero, Andrés; Sanz, Andrés, *Democracia, participación y herramientas de gestión*, Documento de Trabajo, Universidad Complutense de Madrid, mayo de 2000.
3. Construction Policy Steering Comitee of South New Wales Government, *Aboriginal Participation in Construction Implementation Guidelines*, Sidney, January 2001.
4. Durston, John, *Qué es el Capital Social Comunitario?*, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, julio de 2000.
5. Foerster, Rolf; Montecino, Sonia, *Organizaciones, Líderes y Contiendas Mapuches (1900-1970)*, CEM, Santiago de Chile, 1988.
6. Held, David, *Modelos de Democracia*, Alianza, Madrid, 1993.
7. Inter-American Development Bank, *Resource Book on Participation*, 1997.
8. Institute on Governance, *Ethnic Minorities in Canada: a governance perspective*, Ottawa, 31 de marzo de 2000.
9. Propuesta de Préstamo, CH-0164, Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas (Primera Fase), 2000.
10. Kliksberg, Bernardo, *Seis Tesis no Convencionales Sobre Participación*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, BID,.
11. Medellín Lozano, Fernando, *descentralización y participación. evidencia de nuevas formas de relación con el estado o de viejos modelos de discriminación de genero?*.
12. MIDEPLAN, *Informe Final del Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas*, mayo de 2000.

13. Millaleo, Salvador, SER O NO SER MAPUCHE O MESTIZO.
<http://www.mapuche.cl/documentos/mapuches/sermapuche-sermestizo.htm>
14. Plant, Roger, Pobreza y Desarrollo Indígena, algunas reflexiones, IADB, Diciembre de 1998 - No. IND – 105.
15. PNUD/BID Argentina, El Capital Social, hacia la construcción del índice de desarrollo de la sociedad civil de Argentina,
16. UNDP, Empowering People, A Guide to Participation, Guide Book on Participation, Oxford, 1997.
17. Valdés, Marcos. Políticas Públicas, Planificación y Pueblos Indígenas en Chile.
<http://www.mapuche.cl/documentos/mapuches/planisocial.htm>
18. World Bank, Participation Source Book, 1994.
19. World Bank, Informe sobre Desarrollo Mundial 2000-2001: La Lucha contra la Pobreza, 2001.
20. World Bank, Consulta Técnica Andina, Temas de Discusión para la Reunión de la Política del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas. Resumen de los Resultados. Por Jorge E. Uquillas y Sören Gigler, Quito, Ecuador, Septiembre 17-18, 1998.