EL DESAFÍO DEL DESARROLLO PARA LAS COMUNIDADES MAPUCHES CON TIERRAS RESTITUIDAS POR EL ESTADO

Sistematización de una metodología de trabajo

GOBIERNO DE CHILE
CONADI

EL DESAFÍO DEL DESARROLLO PARA LAS COMUNIDADES MAPUCHES CON TIERRAS RESTITUIDAS POR EL ESTADO

Sistematización de una metodología de trabajo

Santiago, Chile, septiembre de 2008

Esta publicación presenta los resultados del proceso de sistematización de los proyectos FAO-CONADI UTF/CHI/024 “Apoyo al Plan de Desarrollo Predial” y UTF/CHI/027 “Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras”.

Vera Boerger, Oficial de Extensión, Educación y Comunicación de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, supervisó técnicamente el proceso de sistematización y la elaboración de este documento.

Nelson González Loguercio, consultor en Comunicación para el Desarrollo, facilitó el proceso de sistematización y elaboró este documento.

En el proceso de sistematización participaron representantes de las comunidades mapuches de la región de La Araucanía involucradas en los proyectos FAO-CONADI, la Asociación Ñankuchew, los municipios de Lautaro y Victoria, INDAP, SEREMI de Agricultura, Gobierno Regional, Intendencia, CONADI, FAO y los profesionales a cargo de la ejecución de los proyectos.

ISBN: 978-92-5-306055-9

Impresión: Editora e Imprenta MAVAL.
Tiraje: 600 ejemplares.

La Representación de la FAO en Chile autoriza la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, a condición de que se mencione la fuente y se envíe a esta Representación un ejemplar del material reproducido.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO.
Representación de la FAO en Chile.
Avenida Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura, Santiago, Chile.
Teléfono: 56-2-9232100 - Fax: 56-2-9232101.
www.rlc.fao.org

La información, las denominaciones y los puntos de vista que aparecen en el presente documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no constituyen la expresión de ningún tipo de opinión de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación o de su Representación en Chile con respecto a la situación legal de cualquier país, territorio, ciudad o área o de sus autoridades, ni en lo concerniente a la delimitación de fronteras o límites.

ÍNDICE

Presentación 8

1. Antecedentes 13

2. Proyectos FAO-CONADI de apoyo a comunidades mapuches reasentadas 29

3. Marco conceptual 37

3.1 Participación 39

3.2 Enfoque territorial 41

3.3 Desarrollo con identidad 44

3.4 Equidad de género 47

4. Metodología de apoyo a las comunidades mapuches reasentadas 51

4.1 Inserción y socialización de los proyectos en las comunidades 55

4.2 Realización de diagnóstico a nivel territorial y comunitario 58

4.3 Elaboración participativa del plan de desarrollo comunitario o territorial 64

4.4 Gestión institucional y ajuste del plan 81

4.5 Implementación del plan, a través de programas y proyectos 83

4.5.1 Programa de ordenamiento comunitario 84

4.5.2 Programa para la habitabilidad en las comunidades 90

4.5.3 Programa de desarrollo económico productivo 94

4.5.4 Programa de reforzamiento de la gestión comunitaria y territorial 105

4.5.5 Programa de fortalecimiento sociocultural 108

4.6 Seguimiento y evaluación 110

5. Coordinación interinstitucional 113

6. Aprendizajes y recomendaciones 127

6.1 Indicaciones para mejorar las metodologías de trabajo 130

6.2 Procesos básicos para el logro del desarrollo y autogestión de las comunidades reasentadas 132

6.3 Institucionalidad para favorecer el reasentamiento y desarrollo de las comunidades mapuches en los nuevos predios 141

Anexos 145

Glosario de palabras en mapudungún 151

ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS

CUADROS

Cuadro 1:	Compra de tierras por CONADI y transferidas a comunidades indígenas, en virtud del Art. 20, letra b, de la Ley Nº 19.253.	22
Cuadro 2:	Presupuesto del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas.	23
Cuadro 3:	Relaciones institucionales Proyecto FAO-CONADI "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial".	119

FIGURAS

Figura 1:	Inversión del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (M$).	23
Figura 2:	Ubicación territorial de las comunidades participantes en los proyectos FAO-CONADI "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial" y "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras", IX Región de La Araucanía.	34
Figura 3:	Plan de Gestión Comunitario o Territorial.	69
Figura 4:	Esquema de Plan de Gestión Comunitario o Territorial.	72
Figura 5:	Enfoque de la Planificación Estratégica de las Comunidades del Territorio Nagche.	77
Figura 6:	Estructura del programa propuesto para apoyar el desarrollo de las comunidades mapuches reasentadas.	143

SIGLAS

ADI Área de Desarrollo Indígena
AGRICHILE Frutícola Agrichile SA
CASEN Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CEPI Comisión Especial de Pueblos Indígenas
COCEL Consejo de Certificación de Leña
CONADI Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
CONAF Corporación Nacional Forestal
CONAMA Comisión Nacional del Medio Ambiente
DED Servicio Alemán de Cooperación Social
DRR Diagnóstico Rural Rápido
FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIA Fundación para la Innovación Agraria
FNDR Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FODA Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
FOSIS Fondo Nacional de Inversión Social
GORE Gobierno Regional
IDER Instituto de Desarrollo Local y Regional
IDH Índice de Desarrollo Humano
IICA Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INDAP Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario
INFOR Instituto Forestal
MIDEPLAN Ministerio de Planificación
MINAGRI Ministerio de Agricultura
MINVU Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MOP Ministerio de Obras Públicas
ONF Office National des Forêts
PER Programa de Electrificación Rural
PGCT Plan de Gestión Comunitario o Territorial
PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPS Programa de Pequeños Subsidios
PRODECOP Programa de Desarrollo para las Comunas Pobres
PRODEMU Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer
PRODER Programa de Desarrollo Rural
PRODESAL Programa de Desarrollo Local
PRORURAL Programa Prorural
SAG Servicio Agrícola y Ganadero
SEREMI Secretaría Regional Ministerial
SERNAM Servicio Nacional de la Mujer
SIRSD Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados
UPT Unidad de Planificación Territorial

Presentación

Los avances logrados en términos de reducir la pobreza en Chile en los últimos veinte años han sido considerables. El ingreso real per cápita se ha más que duplicado desde 1990. Por otra parte se ha logrado una disminución de la pobreza en casi dos tercios, de 38,6% en 1990 a 13,7% en 2006. Con todo, aún existe una brecha socioeconómica entre comunidades rurales y urbanas, destacándose que los niveles de pobreza e indigencia de la población indígena son superiores al promedio nacional. El desarrollo de los pueblos indígenas ha sido una constante preocupación del Gobierno.

El pueblo mapuche tiene su propia comprensión del desarrollo, originada en su cosmovisión y cultura, entendiéndola como un proceso integral, que incluye lo económico-productivo, lo socio-cultural y el aspecto ambiental. En la visión indígena, la tierra y el territorio son conceptos que se relacionan entre sí. La identidad étnica mapuche tiene sus raíces en la "Ñuke Mapu" o Madre Tierra. La tierra no sólo constituye un objeto y un medio de trabajo sino que también se manifiesta como la expresión simbólica de la etnicidad a través del concepto de "Wall Mapu" o territorio. La idea de territorio en el pensamiento mapuche corresponde a un concepto dinámico en permanente interacción.

La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) es el organismo de Estado encargado de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional, a través de la coordinación intersectorial, el financiamiento de iniciativas de inversión y la prestación de servicios a usuarios. A partir de 1994, el Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI inició su programa de adquisición y transferencia de tierras, con el fin de dar respuesta a las demandas de tierras de comunidades indígenas en el país, así como para brindar el apoyo en lo relacionado al fomento productivo y desarrollo de dichas comunidades. A lo largo del tiempo, la CONADI ha visto la necesidad de desarrollar metodologías alternativas de prestación de servicios y extensión rural para las comunidades, así como de crear alianzas e interrelaciones con otros organismos e instituciones de modo que se puedan movilizar y canalizar recursos adicionales en función de los territorios en cuestión y así permitirle a las nuevas comunidades aprovechar de forma más eficiente y efectiva los predios adquiridos.

La FAO, en su misión de fomentar el desarrollo rural, ha apoyado el diseño y la implementación de diversos programas de desarrollo para y con pueblos indígenas, que promueven el fortalecimiento de la gestión económica, social, cultural y ambiental a nivel comunitario territorial a través de planes, programas y proyectos que incorporen activamente la identificación y participación de los actores locales.

En este contexto, a partir del año 2004 CONADI y la FAO establecieron un acuerdo de colaboración para implementar los proyectos "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial"[1] y "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras"[2]. Su objetivo fue desarrollar y validar una metodología multidisciplinaria de trabajo a través de la cual las comunidades indígenas, que han

1 UTF/CHI/024.
2 UTF/CHI/027.

recibido tierras mediante el Fondo de Tierra de la CONADI, puedan potenciar sus recursos económicos y desarrollar sus organizaciones. Busca, asimismo, propiciar mecanismos de resolución de conflictos internos y articular territorialmente con otras comunidades y actores locales. El propósito es alcanzar un mayor nivel de bienestar económico y social en los predios adquiridos. Por otra parte, pretende contribuir también en la formación de los recursos humanos y la generación de espacios de trabajo, reflexión y diálogo para ajustar la pertinencia de las políticas indígenas.

El presente documento tiene como objetivo poner a disposición la información procesada y ordenada de las experiencias y lecciones aprendidas y recomendaciones generadas de los dos proyectos.

Uno de los resultados de los proyectos es una propuesta metodológica validada para el desarrollo de las comunidades indígenas a nivel predial y territorial, cuyo propósito es alcanzar un adecuado aprovechamiento de las tierras adquiridas por CONADI. El trabajo realizado ha sido orientado por un conjunto de criterios, entre cuales destacan la participación, el enfoque territorial, el desarrollo con identidad y la equidad de género. El desarrollo se entiende como un proceso integral, que incluye lo económico-productivo, lo sociocultural y el aspecto ambiental. Uno de los principales productos generados por los proyectos son los Planes de Gestión Comunitaria y Territorial que reflejan las demandas y propuestas priorizadas por las comunidades. A través de la presentación de estos planes a las autoridades locales y regionales, y tanto a actores públicos como privados, se espera establecer redes de apoyo que permitan su implementación. Lograr la coordinación institucional para asegurar un apoyo consistente a las comunidades en materia de asistencia técnica e inversión ha sido uno de los desafíos mayores de los proyecto. Entre las recomendaciones que resultan de la sistematización, está la necesidad de un programa intersectorial que canalice la demanda, unifique la oferta institucional y considere la secuencia en el proceso para el logro del desarrollo y autogestión de las comunidades, en tres etapas: precompra, post compra, y desarrollo.

La nueva Política de Gobierno "Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad", amplía la definición de los objetivos de la política indígena, señalado entre los principales desafíos: la concepción, pertinencia, eficacia y gestión de las políticas públicas y del desarrollo integral, en términos de sostenibilidad y sustentabilidad, así como de identidad y cultura, planteando también el desafío por mejorar la gestión institucional a favor de las comunidades reasentadas, especialmente para apoyar el desarrollo productivo en los nuevos predios.

Se espera que los aprendizajes generados por los proyectos y las experiencias analizadas en el seminario internacional "Comunidades Indígenas, Tierra, Desarrollo e Institucionalidad: Experiencias en América Latina" contribuyan al desarrollo e implementación de políticas de asentamiento en el contexto de la nueva política indígena de Gobierno,

Margarita Flores
Representante de la FAO en Chile

1

Antecedentes

- **Pérdida de tierras y pobreza del pueblo mapuche.**
- **La expansión forestal y el impacto en las comunidades indígenas.**
- **Brecha socioeconómica entre población indígena y no indígena.**
- **Demanda mapuche por el derecho a la tierra.**
- **Ley Indígena y programa de adquisición de tierras.**
- **Dificultades para el reasentamiento de las comunidades en los predios adquiridos.**
- **Plan de apoyo al desarrollo de los predios adquiridos: desafíos y carencias.**
- **Solicitud de asistencia técnica a la FAO.**

La Ley Indígena, en su artículo 1º, establece que *"es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones, respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades".* Para ello debe adoptar *"las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación"*[1].

La misma ley reconoce que la tierra es para los pueblos indígenas *"el fundamento principal de su existencia y cultura":* punto central de la cosmovisión indígena y, a la vez, la base de sus prácticas productivas.

Esta profunda connotación que la tierra tiene para los pueblos originarios y, en particular, para el pueblo mapuche, explica el trauma que ha significado su merma y también el sentido de las reivindicaciones actuales.

Cuatro son las regiones de Chile con presencia histórica y vigencia contemporánea del pueblo mapuche: la VIII, IX, XIV y X. A ellas se agrega la Región Metropolitana, en la que se concentra una parte importante de la población mapuche que ha debido dejar sus comunidades originarias en busca de mejor suerte.

Las raíces del llamado "conflicto mapuche" hay que buscarlas en la historia de exclusión que ha sufrido este pueblo originario.

La tenaz resistencia a la conquista española le permitió al pueblo mapuche mantener su autonomía en los territorios al sur del río Bío Bío hasta la segunda mitad del siglo XIX. Por entonces, en la zona central del país, había aumentado considerablemente el precio de la tierra como resultado del boom de las exportaciones de trigo.

1 *Ley Nº 19.253, promulgada el 28 noviembre de 1993. Establece Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Título I, artículo 1º.*

Esta circunstancia despertó el interés por anexar las ricas tierras del sur. En 1866 se dictó una ley que indirectamente declaró fiscales las tierras de la Araucanía al reputar como baldías y, por consiguiente, de propiedad del Estado, todas aquellas tierras sobre las cuales no se probase una posesión efectiva y continuada de un año, prueba que los mapuches, con una ocupación no agrícola y extensiva de su territorio, no estaban en condiciones de hacer. Los terrenos poseídos por los indígenas se deslindarían y se les otorgaría un título de merced sobre ellos. Las tierras restantes serían vendidas por el Estado en pública subasta en lotes de 500 hectáreas y destinadas al establecimiento de colonias de nacionales y extranjeros (Aylwin, J., 2002).

Para hacer efectiva esta política, en 1883 el ejército chileno al mando de Cornelio Saavedra ocupó militarmente el espacio mapuche, como parte de la llamada "pacificación de la Araucanía". Se inició entonces, por un lado, un proceso de radicación de los mapuches en reducciones a través de la asignación de Títulos de Merced y, por otro, la entrega de tierras a colonos nacionales y extranjeros mediante subasta pública.

De esta manera, se dio origen al latifundio en el área y se obligó a los mapuches a pasar del uso ilimitado que tenían de su territorio ancestral a un uso de pequeños espacios en las llamadas reducciones. Entre 1883 y 1929, período de duración de este proceso, el Estado inscribió alrededor de tres mil comunidades con Títulos de Merced o de Comisario, con una superficie de unas 500 mil hectáreas, es decir, la vigésima parte del territorio que los mapuches habían ocupado hasta entonces (estimado en 10 millones de hectáreas).

Los colonos chilenos y europeos convirtieron buena parte del territorio que fuera de los mapuches en zona agrícola dedicada principalmente a la producción de trigo. Para establecer este cultivo, se quemaron grandes extensiones de bosque nativo. Junto con ello, hubo un importante desarrollo de los ferrocarriles, lo que permitió un considerable dinamismo económico a la región. La industria del trigo entraría posteriormente en crisis debido a que la tala y quema del bosque nativo, el modo de cultivo extensivo y la sobre explotación de los suelos determinaron una disminución de la productividad agrícola.

La radicación fue sólo el comienzo de una larga historia de pérdida de las tierras mapuches. A través de divisiones de la propiedad, arriendos, cesiones de derecho

y otras formas de transferencia, proceso marcado por el amedrentamiento y las artimañas legales, la propiedad indígena se fue gradualmente menoscabando hasta la minifundización, consiguiente deterioro de los recursos naturales y pobreza de la población mapuche.

Se estima que las tierras mapuches que tienen su origen en el proceso de radicación y asignación de Títulos de Merced y que han sido perdidas a partir de entonces por las comunidades sobrepasarían las 150.000 hectáreas.

Como alivio a esta situación, la Reforma Agraria impulsada por los gobiernos de Jorge Alessandri, Eduardo Frei y, sobre todo, de Salvador Allende, entre los años 1962 y 1973, hizo posible que las comunidades mapuches recuperaran parte de las tierras perdidas[2].

Las tierras entregadas por la Reforma Agraria tanto a indígenas como a no indígenas fueron, sin embargo, devueltas en su gran mayoría por el gobierno militar a sus antiguos dueños o vendidas por éste a empresas forestales a precios ínfimos, sin considerar que durante su asentamiento en ellas las familias indígenas construyeron casas, plantaron

2 *Entre 1971 y 1972 habrían sido traspasadas a mapuches a través de la Reforma Agraria un total de 70 mil hectáreas (Allende, 1973, en Berdichewsky, 1975).*

árboles forestales y abandonaron su anterior localización perdiendo su cabida.

La opción forestal era la nueva estrategia de desarrollo económico que se había impuesto en el país en respuesta a la crisis de la industria del trigo. Así las tierras de reforma agraria vendidas por el Estado a empresas forestales fueron plantadas con pino insigne y eucaliptos, aprovechando las facilidades otorgadas por el Decreto Ley 701 de Fomento Forestal creado en 1974. Luego, estas empresas fueron absorbidas por grandes grupos empresariales. Se estima que las empresas forestales tanto nacionales como extranjeras poseen hoy alrededor de un millón y medio de hectáreas entre las regiones del Bío Bío y Los Lagos. De estas regiones se obtiene precisamente gran parte de la producción maderera que genera el país.

La expansión forestal creciente en los alrededores de sus comunidades ha tenido un impacto bastante serio para la vida de los comuneros mapuches, debido al carácter invasivo y destructivo para el ambiente de las grandes extensiones forestadas con monocultivo de pino y eucalipto. Dicho impacto se traduce en pérdida de la biodiversidad, desecamiento y contaminación de aguas, degradación del suelo y daño a espacios de connotación religiosa. El problema se ha agudizado en las ultimas dos décadas y se da el caso de comunidades a las que incluso en los meses de verano es necesario abastecerlas de agua por medio de camiones cisterna.

Esta situación presente en las comunas mayormente forestales, sumada a la minifundización generalizada de la tierra indígena, la sobre explotación de los recursos naturales y la consiguiente pérdida de productividad, no permite a muchas familias mapuches ni siquiera mantener un sistema productivo de subsistencia, circunstancia que lleva a la migración, a los desplazamientos temporales y es una de las causales clave de la pobreza que afecta a la gran mayoría de la población indígena.

El crecimiento demográfico agudiza el déficit de tierras y el hacinamiento de la población en un territorio disminuido producto de las pérdidas del patrimonio territorial indígena. Hay hogares y comunidades mapuches que sufren el extremo minifundio (entre 0,5 y 3 hectáreas por núcleo familiar, y en algunos casos sólo el sitio de la vivienda). Para muchas de las nuevas familias que se constituyen no hay espacio disponible y la mayoría debe vivir como “allegada”. Si a esta situación económica desmedrada se asocian los

elementos culturales relativos al valor que la tierra tiene para los indígenas, y que son básicos a su idiosincrasia, se debe concluir que las comunidades tienen la urgente necesidad de ampliar el área que poseen en la actualidad.

El recuadro de la página siguiente incluye información sobre la situación socioeconómica de la población indígena y, más específicamente, de la población mapuche. Las cifras revelan que los niveles de pobreza e indigencia de la población indígena son superiores al promedio nacional.

Durante la segunda mitad de la década de los ochenta, en forma coincidente con el ocaso del régimen militar, los mapuches -junto a otros pueblos indígenas de Chile- levantaron un conjunto de demandas a objeto de proteger sus derechos amenazados, en particular el derecho a la tierra, y establecer una nueva relación con el Estado. Entre los ejes centrales de esta demanda, se mencionan el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, la participación de sus representantes en la conducción de la política indígena del Estado, la protección legal de sus tierras y aguas, el otorgamiento de tierras fiscales o de tierras particulares adquiridas por el Estado a objeto de poner fin al proceso histórico de jibarización de sus comunidades y permitir la ampliación de sus tierras, y el apoyo al desarrollo económico y cultural de los pueblos y comunidades (CEPI, 1991).

La lucha del pueblo mapuche por su territorio es probablemente uno de los conflictos más emblemáticos y mediatizados hoy en día. Esta lucha se inserta en el contexto del resurgimiento indígena en distintas partes del continente hace ya más de treinta años.

La pobreza y la exclusión social determinadas en gran medida por la pérdida de tierras, y la conciencia del menoscabo que todo esto significa, configuran un escenario de conflicto y de legítima reivindicación de sus derechos de parte del pueblo mapuche. Hay comunidades mapuches que fueron desarraigadas de tierras que lograron recuperar durante la Reforma Agraria, pero que volvieron a perder con la contrarreforma agraria (1976-1986), tierras que hoy ocupan empresas forestales u otros privados. Las comunidades afectadas siguen reivindicando las tierras perdidas y naturalmente esta situación genera antagonismo entre las partes.

En algunos casos, como resultado de la acción de algunos sectores del movimiento mapuche, el conflicto ha adquirido formas de violencia de carácter grave, con tomas de predios e incendios de bosques y maquinarias

BRECHA SOCIOECONÓMICA ENTRE POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA

La última Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2006) revela que la pobreza e indigencia en la población indígena (19%) es mayor que en la población no indígena (13,3%).

Al desagregarse los datos según la zona de residencia, la pobreza indígena sube a 20,2% en las zonas rurales y la pobreza no indígena a 10,8%.

De las 10 comunas más pobres, 6 están en la región del Bío Bío y 3 en la región de La Araucanía.

La Araucanía es una de las regiones con los índices más altos de pobreza: 20,1%, sólo superada por la región del Bío Bío, con 20,7%.

En La Araucanía el índice de pobreza de la población indígena es de 24,7%, versus el 18,2% de la población regional no indígena, cifras 5,7 y 4,9 puntos porcentuales, respectivamente, más elevadas que el promedio nacional.

El analfabetismo a nivel nacional en la población indígena alcanza el 6,8%, mientras que en la población no indígena es de 3,7. En las zonas rurales, el analfabetismo indígena sube al 13,4% y el no indígena al 10,5%.

Hay un menor promedio de años de escolaridad en la población indígena (8,7) respecto de la población no indígena (10,3).

El salario promedio de la población indígena es un 27,8% menor que el de la población no indígena. El salario promedio no indígena alcanza a $ 257.543, mientras que el indígena es de $ 185.889. En las zonas rurales, el salario promedio no indígena es de $ 163.639, versus un salario indígena de $ 134.022.

Los hogares con saneamiento deficitario se concentran en las regiones de El Maule, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. El saneamiento deficitario en la región de La Araucanía es el más alto del país: 24,2% de hogares.

En resumen, existe una brecha importante en los niveles socioeconómicos entre la población indígena y no indígena, siendo más acentuada en las zonas rurales.

De esta manera se puede decir que existe una correlación entre etnicidad y pobreza.

La brecha, sin embargo, al comparar los resultados de las encuestas CASEN de 1996, 2003 y 2006, se ha ido reduciendo de manera progresiva. Es particularmente elocuente el dato sobre la brecha de pobreza entre población indígena y no indígena: ésta se ha acortado a prácticamente la mitad en el último trienio, pasando de 11,3 puntos porcentuales en 2003 a 5,7 puntos en 2006. Obviamente, estos resultados, más que inducir a la complacencia, deben constituirse en un acicate que permita profundizar las políticas públicas orientadas a superar las falencias que persisten.

de empresas forestales, lo que ha derivado en intervención policial, pérdida de vidas humanas y procesos judiciales que han llevado a la cárcel a numerosos dirigentes y comuneros indígenas.

Con la activación de la actual Ley Indígena (Nº 19.253), en octubre de 1993, se estableció el marco jurídico por medio del cual el Estado de Chile emprendió un programa para adquirir tierras reclamadas por comunidades indígenas y brindar el apoyo a dichas comunidades en lo relacionado al fomento productivo y desarrollo de las mismas. Por medio de esta ley se creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, como el organismo de Estado encargado de diseñar y aplicar las políticas públicas en beneficio de los pueblos indígenas.

En el contexto de esta institucionalidad, se estableció el Fondo de Tierras y Aguas, cuya finalidad es atender las necesidades de compra de tierras de las familias y comunidades indígenas, en un marco de restitución de las tierras disminuidas de los títulos de merced y otras cesiones hechas por el Estado.

Las soluciones previstas al problema apuntan al logro de una unidad agrícola productiva indígena con una superficie del orden de las 10 hectáreas por familia.

El procedimiento para la compra de tierras a través del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas de CONADI contempla varias etapas, a partir del momento en que una comunidad presenta una solicitud de compra de tierras. Estas etapas son de aplicabilidad (análisis de factibilidad jurídica de los antecedentes acreditativos y fundantes de la demanda), viabilidad (los estudios de títulos y agronómicos del predio seleccionado), factibilidad (la mensura y tasación y la negociación para la compra) y, finalmente, la concreción (los trámites administrativos relacionados con la compraventa).

Los argumentos que considera la política de la CONADI para atender las demandas formales de restitución de tierras, mediante compra, de las comunidades indígenas, principalmente mapuches, se refieren a:

- Diferencias entre las superficies originales de los Títulos de Merced y la superficie actual detentada por las comunidades indígenas provenientes de los linajes originales.
- Tierras transferidas a familias y comunidades indígenas durante la reforma agraria (1964-1973) y luego devueltas o vendidas por el gobierno militar.
- Tierras perdidas por familias y comunidades indígenas provenientes de cesiones o asignaciones hechas por el Estado, debido a resolución o transacciones judiciales o extrajudiciales.

A partir de 1994, la CONADI inició su programa de traspaso de tierras fiscales a indígenas, adquisición de predios en conflicto y subsidio de tierras para individuos y comunidades indígenas. Los cuadros 1 y 2 presentan un detalle al respecto.

La compra de tierras a través del Fondo de Tierras es el primer paso para crear una base material que le permita al pueblo mapuche superar la situación de pobreza y exclusión en que ha vivido. Es condición necesaria, pero no suficiente, ya que el traspaso o adquisición de tierras no asegura, por sí solo, sin el acompañamiento de programas productivos, la solución de los problemas de marginalidad y pobreza que afectan a los pueblos indígenas.

Es precisamente por lo anterior que la CONADI puso en marcha un Plan de Desarrollo Predial.

Cuadro 1: Compra de tierras por CONADI y transferidas a comunidades indígenas, en virtud del Art. 20, letra b, de la Ley Nº19.253.

Año	Hectáreas adquiridas
1994	6.890,19
1995	1.347,48
1996	4.175,6
1997	2.962,24
1998	6.672,86
1999	5.884,59
2000	3.423,42
2001	3.402,07
2002	6.268,33
2003	7.101,37
2004	7.309,38
2005	8.699,63
2006	8.483,08
2007	8.699,44
Total general	**81.319,68**

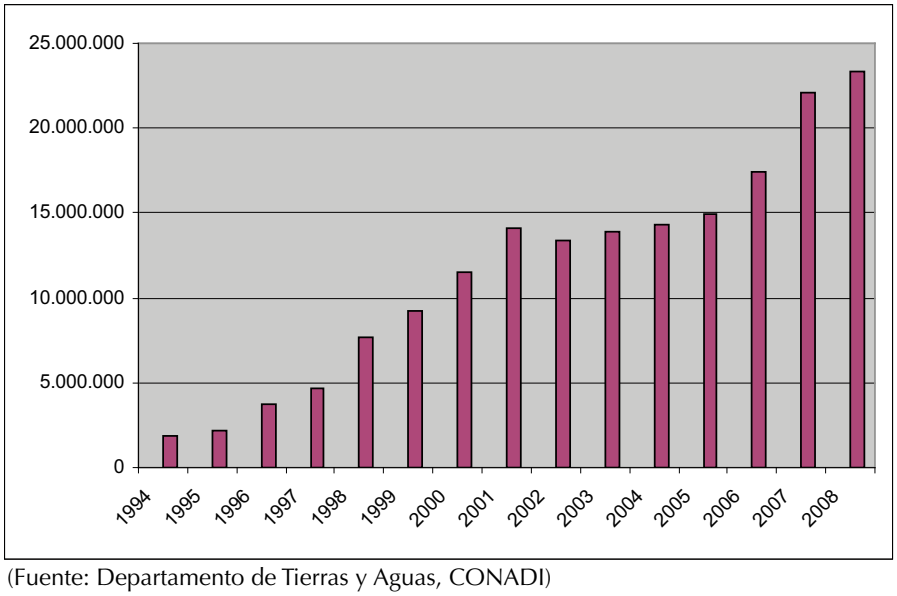
(Fuente: Departamento de Tierras y Aguas, CONADI)

Cuadro 2: Presupuesto del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas

Año	Presupuesto (M$ del año)	Aumento (M$)	Aumento (%)
1994	1.900.000	--------	--------
1995	2.160.380	260.380	14%
1996	3.733.890	1.573.510	73%
1997	4.693.000	959.110	26%
1998	7.726.631	3.033.631	65%
1999	9.211.001	1.484.370	19%
2000	11.558.561	2.347.56	25%
2001	14.077.448	2.518.887	22%
2002	13.418.407	- 659.041	-5%
2003	13.905.485	487.078	4%
2004	14.270.670	365.185	3%
2005	14.935.637	664.967	5%
2006	17.402.506	2.466.869	17%
2007	22.061.549	4.659.043	27%
2008	23.314.458	1.252.909	6%

Desde el año 1994 a 2001, en la distribución presupuestaria se incluyen los gastos asociados a la ejecución en los gastos directos.
Los presupuestos del año 2002 al 2008 corresponden sólo a gasto directo.
(Fuente: Departamento de Tierras y Aguas, CONADI)

Figura 1: Inversión del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (M$)



(Fuente: Departamento de Tierras y Aguas, CONADI)

El Plan de Desarrollo Predial de la CONADI apoya a las comunidades beneficiarias de tierras, de acuerdo a las siguientes líneas de acción:

- Elaboración de un plan de asentamiento y acompañamiento. Esto implica propuestas para la subdivisión del predio en parcelas individuales y de uso comunitario.
- Capacitación en gestión organizacional.
- Apoyo en la resolución de conflictos de tierras.

El Plan de Desarrollo Predial enfrenta diversos problemas para alcanzar sus objetivos. Uno de los principales se refiere a la existencia de conflictos de tierras (intra y extra comunitarios) en las comunidades. Estos conflictos constituyen un obstáculo para el establecimiento y uso eficiente de las tierras y un reto para la institución en la búsqueda de desarrollar mecanismos ágiles, efectivos, pertinentes y de bajo costo (social, cultural, organizacional) que permitan canalizarlos o resolverlos.

A lo anterior se suman las dificultades que ha tenido la CONADI para movilizar recursos de terceros (públicos y privados) destinados a apoyar los procesos de desarrollo económico y social en las comunidades con predios adquiridos por el Fondo de Tierras y Aguas.

La mayoría de las comunidades beneficiadas proviene de procesos complejos de conflictos de tierras que se han resuelto a través de la adquisición de nuevos terrenos. En algunos casos, los predios adquiridos se encuentran contiguos o próximos a la comunidad de origen, con lo cual se facilita el reasentamiento. En otros, se hallan distantes, en una zona agroecológica distinta. En estos casos, las familias tienen que dejar la comunidad originaria, migrar a un nuevo territorio, con todo lo que ello implica, y reconstruir sus vidas en el nuevo espacio: edificar

sus viviendas, crear espacios productivos y doméstico-familiares, como la huerta y la quinta frutal, los caminos internos, dotar de luz y agua las viviendas, cercar y dotar de infraestructura básica a sus animales, poner en marcha el sistema productivo completo, abordar nuevos procesos de aprendizaje que el nuevo escenario geográfico y ecológico demanda, tales como conocer y reconocer el clima, influencia de los vientos, tipo de suelo, manifestaciones de las lluvias, periodos de las heladas, entre otros. Todo ello les tomará tiempo y esfuerzos antes de manejar el conocimiento sobre los nuevos ecosistemas y poder desarrollar procesos productivos y reproductivos de ciclos vitales y económicos con cierta certeza de resultados.

Las comunidades y familias mapuches reasentadas ahora disponen de una mayor superficie de tierra que les debería permitir una explotación sustentable. Sin embargo, especialmente en la zona de secano costero y secano interior, los recursos naturales de los predios adquiridos se encuentran sobre explotados por los anteriores propietarios, debido a la producción intensiva de monocultivos cerealeros o forestales exóticos. Por otra parte, en muchos casos, el agua se debe extraer desde las napas subterráneas, ya que los pocos esteros y riachuelos sólo se mantienen en la temporada invernal.

En definitiva, si bien es cierto que las comunidades disponen de mayores recursos en las tierras nuevas, no es menos cierto que los sistemas actuales de producción de que disponen son altamente frágiles y se encuentran en permanente tensión con la industria forestal expansiva, debido a la escasez creciente de agua, la falta de biodiversidad y el empobrecimiento de los suelos, entre otros problemas. Evidentemente, esta situación plantea la necesidad de generar una mejora predial y ambiental que permita alcanzar una explotación sustentable de las nuevas tierras.

Por otra parte, debido a las precarias y urgentes circunstancias en las que se produce el traslado, sin el apoyo de un programa específico, en muchos casos las familias se ven urgidas por la necesidad de asegurar la sobrevivencia y generar condiciones básicas de habitabilidad. Es así que recurren a la sobre explotación del bosque nativo y exótico existente en el nuevo predio para obtener dinero, descapitalizando los recursos naturales. En cuanto a la producción agrícola se dedican en forma deficiente y precaria a la siembra y cosecha de trigo, papa, maíz, leguminosas, sin apoyo técnico. En cuanto a ganadería, el manejo de bovinos, ovinos, porcinos y aves de corral es igualmente precario, de manera tal que sólo permite una producción de autoconsumo.

Además, la mayoría de las comunidades reasentadas no conocen a las otras comunidades que se encuentran en su misma situación y en el mismo territorio. Por tanto, deben también construir nuevas relaciones sociales, nuevas alianzas con las comunidades vecinas, conocer el municipio y las instituciones locales, así como escuelas y servicios de salud que existen en el sector. En otras palabras, deben construir un nuevo tejido social. Este es el caso, por ejemplo, de las comunidades reasentadas de las comunas de Lautaro y Victoria. Distinta es la situación de las comunidades Nagche reasentadas de las comunas de Lumaco, Los Sauces y Traiguén, las cuales tienen un vínculo identitario más sólido y, además, se encuentran organizadas en la Asociación Ñankuchew.

Otro problema que surge con frecuencia en la etapa de reasentamiento de las comunidades se refiere a la distribución y uso de los recursos del predio adquirido. Las decisiones sobre cómo realizar el loteo para la asignación de goces le corresponden a la comunidad, pero estas decisiones no siempre son equitativas y consensuadas, lo que genera conflictos internos que se transforman en obstáculos para el asentamiento y desarrollo del grupo. Los diagnósticos revelan que los conflictos se agudizan luego de un intento inicial de trabajo comunitario, al constatarse que la oferta de los servicios públicos mediante instrumentos sociales y productivos obliga a la individualidad y a la propiedad privada. Los instrumentos están orientados básicamente a un ciudadano común que es agricultor y que tiene sus necesidades básicas satisfechas y alguna capacidad financiera de inversión en nuevos rubros productivos. Por tanto, carecen de pertinencia cultural en el caso de iniciativas comunitarias o asociativas de las comunidades mapuches reasentadas.

Frente a estas dificultades, el apoyo post compra brindado por los servicios del Estado suele ser débil y desestructurado.

En síntesis, la situación para las familias reasentadas es a la vez precaria y desafiante. El proceso de insustentabilidad en que vivían y que se ha querido revertir con la adquisición de nuevas tierras requiere de una estrategia creativa y un esfuerzo importante de todos los actores involucrados. Los protagonistas de este proceso son sin duda las comunidades y sus organizaciones. En este sentido, la percepción es que, más allá de las dificultades, la tierra recuperada después de un largo esfuerzo constituye una esperanza y un fuerte estímulo que les da energías y las induce a querer "salir adelante". Las instituciones, públicas y privadas, son también parte de este proceso, en el rol de promoción y apoyo a un desarrollo con identidad, desde la visión mapuche. Un esfuerzo así, desde el Estado, exige una gestión interinstitucional e interdisciplinaria, oportuna y con la debida intensidad, para que resulte efectiva.

La CONADI ha logrado un cúmulo de experiencias en la prestación de servicios a las comunidades beneficiadas con la compra de tierras. Reconoce, sin embargo, que el seguimiento posterior a la compra es limitado y que es necesario un apoyo más consistente y de calidad para el reasentamiento pleno de las comunidades y para que las nuevas tierras contribuyan efectivamente, de acuerdo a la cosmovisión mapuche, al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

En este marco, la CONADI solicitó, en el 2004, la asistencia técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, a través de su Representación en Chile, con el fin de desarrollar metodologías alternativas de prestación de servicios y extensión rural dirigidos a las comunidades reasentadas que les permitan aprovechar de forma más eficiente y efectiva los predios adquiridos.

2

PROYECTOS FAO-CONADI DE APOYO A COMUNIDADES MAPUCHES REASENTADAS

- **Convenio de colaboración entre CONADI y FAO para mejorar las metodologías de trabajo con las comunidades y favorecer su pleno reasentamiento y desarrollo socieconómico y cultural.**

- **Objetivos y actividades de los proyectos "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial" y "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras".**

- **Sistematización de la experiencia para extraer aprendizajes.**

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, es un organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas y la principal organización mundial dedicada a la agricultura, pesca, silvicultura, ganadería y desarrollo rural. La FAO fue fundada en 1945 con el mandato de elevar los niveles de nutrición y de vida, incrementar la productividad agrícola y mejorar las condiciones de la población rural.

La FAO proporciona ayuda a los países en desarrollo a través de diversos proyectos de asistencia técnica que se financian con recursos propios o de otras fuentes. Igualmente, proporciona asesoría independiente a los gobiernos en materia de política agrícola, planificación, estructuras administrativas y jurídicas necesarias para el desarrollo, estrategias nacionales para el desarrollo rural, seguridad alimentaria y reducción de la pobreza. La FAO, además, recopila, analiza, interpreta y difunde información sobre nutrición, alimentos, agricultura, silvicultura y pesca.

La FAO constituye, además, una tribuna neutral en la que todas las naciones pueden reunirse a fin de discutir y formular políticas para los principales problemas de la agricultura y la alimentación.

Con el propósito de aprovechar la experiencia de la FAO en desarrollo rural, el Gobierno de Chile, a través de la CONADI, suscribió un convenio de colaboración con la Representación de la FAO en Chile. El objetivo central del acuerdo es mejorar las metodologías y estrategias de trabajo orientadas a apoyar a las comunidades mapuches que han recibido tierras para que puedan alcanzar un mayor nivel de desarrollo económico y social en los predios adquiridos.

Para materializar la colaboración, se definió la ejecución conjunta de un proyecto denominado “Apoyo al Plan de Desarrollo Predial”, el cual se puso en marcha en enero 2005, con una duración prevista de dos años, hasta diciembre de 2006. Posteriormente, se acordó una

segunda fase, 2007-2008. Las actividades se han centrado en comunidades reasentadas de las comunas de Lautaro y Victoria, IX Región de La Araucanía (detalle en el Anexo 1). En estas comunas justamente se ubica el mayor número de predios adquiridos por CONADI a nivel nacional.

El proyecto ha tenido los siguientes objetivos:

• 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.

• Brindar a las comunidades la asistencia técnica y servicios necesarios para el establecimiento y/o desarrollo de empresas agropecuarias viables.

• 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.

En otras palabras, el proyecto se propuso contribuir a resolver los problemas que enfrentan las comunidades con posterioridad a la compra de tierras por parte de CONADI. Para ello se planteó el desafío de desarrollar una metodología multidisciplinaria de trabajo a través de la cual las comunidades pudieran resolver sus conflictos internos, potenciar sus recursos económicos, desarrollar sus organizaciones y articularse territorialmente con otras comunidades y actores locales.

En mayo de 2007, el Convenio CONADI- FAO amplió sus acciones a las comunas de Lumaco, Los Sauces, Traiguén y Victoria, a través de un nuevo proyecto que se denominó "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras", el que involucra a comunidades del territorio mapuche de la identidad *nagche*[3], agrupadas en la asociación Ñankuchew (detalle en el Anexo 2). En este caso, el nuevo proyecto respondió a una fuerte demanda de las comunidades que habían recuperado tierras en el territorio Nagche y que venían solicitando apoyo del

3 Las identidades territoriales mapuches se definen de acuerdo a su ubicación geográfica, siendo más importantes las diferencias que existen de oriente a poniente, que de norte a sur. Desde el oriente hasta el occidente, encontramos a los puelche (gente del este), pewenche (gente del pehuén o pewen), wenteche o huenteche (gente del llano), nagche (gente del bajo) y lafkenche (gente de la costa). La identidad territorial nagche se ha desarrollado en torno al espacio formado por la parte oriental de la Cordillera de Nahuelbuta y tierras bajas aledañas a ésta.

gobierno regional y nacional para realizar un proceso de diagnóstico y planificación para el desarrollo integral de los predios adquiridos. Una variante interesante es que, una vez aprobado el proyecto, la responsabilidad de su operación fue entregada a la Asociación Ñankuchew, ello con la finalidad de fortalecer las capacidades de planificación y gestión de las organizaciones comunitarias y territoriales para darle sostenibilidad a los procesos.

Al igual que el primer proyecto, este nuevo proyecto ha realizado diagnósticos participativos en las comunidades involucradas y, luego, a partir de los resultados, está apoyando la elaboración de planes comunitarios y territoriales de desarrollo integral. La idea es que la Asociación Ñankuchew, con sus capacidades de gestión fortalecidas por el proyecto, pueda hacerse cargo de la fase posterior de negociación e implementación de los planes.

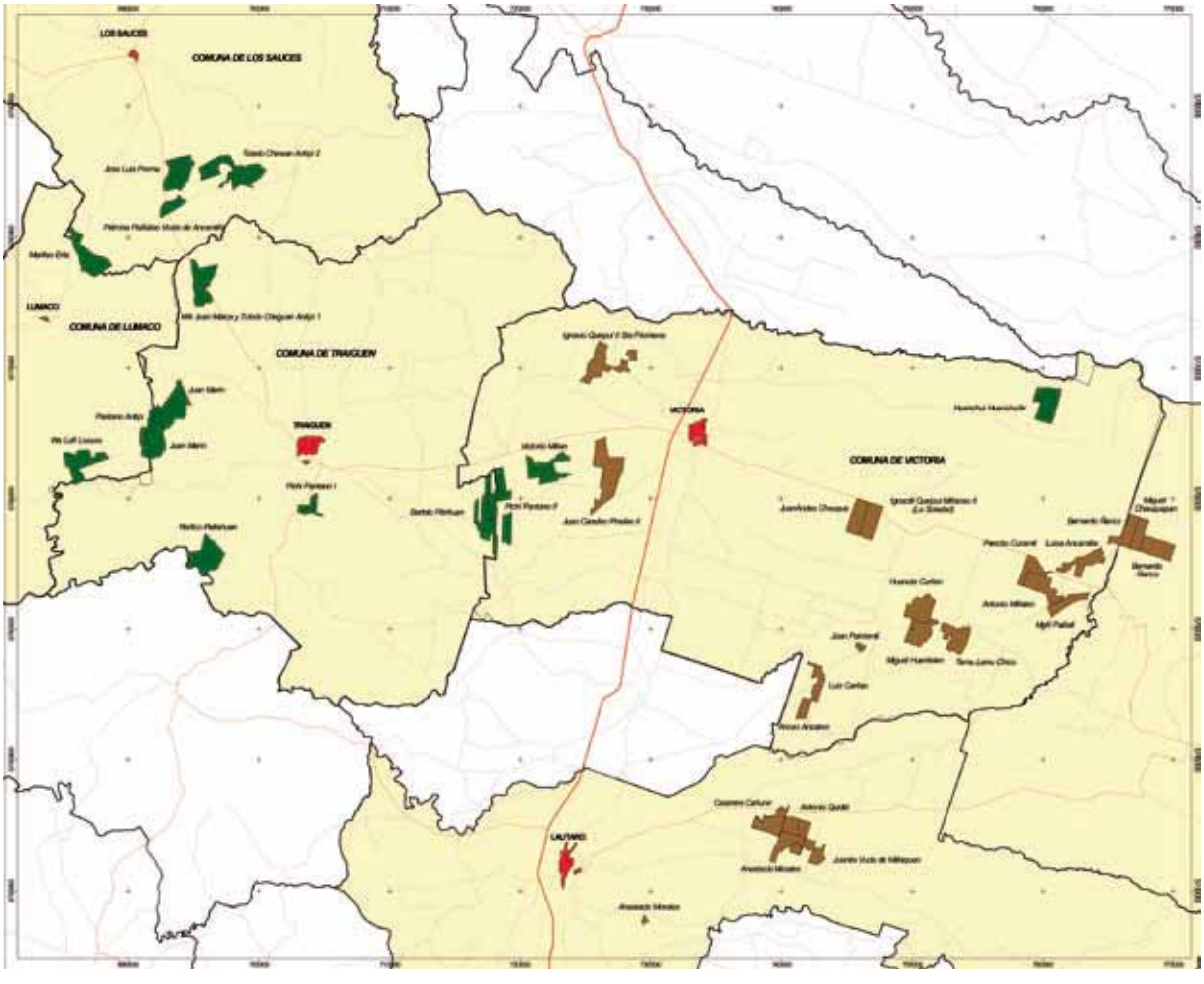
Las iniciativas impulsadas en el marco del convenio FAO-CONADI tienen carácter piloto. No constituyen programas de inversión ni buscan sustituir el rol de las instituciones nacionales, sino contribuir a la mejora y fortalecimiento de las metodologías utilizadas para abordar el trabajo con las comunidades que han recuperado tierras y favorecer su pleno reasentamiento y desarrollo socieconómico y cultural.

Los principales resultados esperados en función de los cuales se ha venido trabajando apuntan a lograr lo siguiente:

- comunidades con conflictos resueltos de distribución de tierras y aguas;
- diagnósticos elaborados a nivel comunitario y territorial;
- comunidades con planes de gestión elaborados y en proceso de implementación, a través de programas y proyectos;
- comunidades con redes de apoyo consolidadas; y
- comunidades con capacidad de autogestión y control social y cultural.

La estructura organizativa y de funcionamiento de los proyectos es mínima. Está formada por una Comisión Directiva Superior, integrada por el Director de CONADI y el Representante de FAO en Chile, encargada de definir las directrices generales del trabajo; una Comisión Técnica Ejecutiva, compuesta por dos profesionales de cada institución, responsable de la conducción de los proyectos; un ingeniero agrónomo que actúa como coordinador; y un equipo técnico para cada proyecto a cargo de la ejecución de las actividades.

Figura 2: Ubicación territorial de las comunidades participantes en los proyectos FAO-CONADI "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial" y "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras", IX Región de La Araucanía.



Comunidades Mapuches Convenio FAO-CONADI UTF/CHI/024	Comunidades Mapuches Convenio FAO-CONADI UTF/CHI/027
Comunas de Ejecución Convenio FAO-CONADI	Ruta 5 Sur (Autopista)
Vialidad intercomunal	Caminos secundarios
Centros Urbanos	Límite comunas

Base Cartográfica:
Sistema de información Geográfica CONADI SUR
Datos Geodésicos:
Datum SAD 69. UTM.H18 SUR.
JUNIO DE 2008
Yuri González Quiroz, Ing. Forestal.
Pablo Inzunza González, Ing. Forestal.

El proyecto "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial", en su primera etapa, contó con un equipo técnico integrado por un trabajador social y un técnico agrícola. En la segunda etapa cuenta con un ingeniero forestal y una asistente social. En el caso del proyecto "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras", el equipo técnico está integrado por profesionales mapuches: un ingeniero agrónomo, un sociólogo, un facilitador intercultural y una secretaria administrativa. Ambos equipos operan bajo la supervisión de un mismo coordinador.

Los dos proyectos han contado con el apoyo de consultorías en materias específicas:

- metodología para la resolución de conflictos de tierras,
- sistemas de producción,
- levantamiento de mapas y cartografía digitalizada,
- proyectos productivos,
- planificación económica,
- modelo de seguimiento y evaluación, entre otras.

El trabajo realizado conforma un conjunto de experiencias que el proceso de sistematización se propuso reconstruir ordenadamente para permitir un análisis e interpretación de los resultados de parte de quienes han participado en las acciones.

Este documento es el producto del proceso de sistematización: presenta la información procesada y ordenada de las experiencias y las lecciones aprendidas y recomendaciones generadas para mejorar y proyectar el trabajo a futuro.

La sistematización se ha centrado fundamentalmente en las estrategias y metodología de trabajo que los proyectos han aplicado y validado, en el entendido que éstas constituyen uno de sus principales resultados esperados. En este sentido, se recuerda que un objetivo del convenio de colaboración FAO-CONADI es fortalecer la capacidad técnica de la CONADI a través de mejorar y potenciar sus estrategias, metodologías e instrumentos de intervención orientados a apoyar el reasentamiento y desarrollo económico y social con identidad de las comunidades indígenas beneficiadas con predios adquiridos.

3

MARCO CONCEPTUAL

Conjunto de ideas, valores y definiciones esenciales que han orientado las acciones de los proyectos FAO-CONADI:

- **Participación deliberativa y derecho a decidir de las comunidades mapuches.**

- **Estrategia de desarrollo con enfoque territorial.**

- **Desarrollo con identidad.**

- **Equidad de género para garantizar a ambos sexos el acceso a los beneficios, recursos y oportunidades del desarrollo y una participación igualitaria en las decisiones.**

Las acciones realizadas como parte del acuerdo de colaboración FAO-CONADI para apoyar el desarrollo económico y sociocultural de las comunidades indígenas reasentadas han tenido, como marco de referencia o criterios transversales, un conjunto de ideas, valores y definiciones esenciales que han orientado el desarrollo del trabajo.

Dichas ideas o conceptos constituyen una visión que explica el camino seguido y por qué se han escogido ciertos métodos, estrategias o actividades y no otros para intentar alcanzar los resultados esperados.

Los proyectos FAO-CONADI están concluyendo, pero las ideas que han servido de fundamento al trabajo, enriquecidas en el camino por el conocimiento generado a partir de la práctica, constituyen un resultado que queda y que podrá ser utilizado para orientar las políticas y planes futuros dirigidos a promover el desarrollo de las comunidades indígenas relocalizadas.

¿Cuáles son estos criterios esenciales que conforman el marco conceptual que ha orientado a los proyectos FAO-CONADI? Se mencionan los principales: participación, enfoque territorial, desarrollo con identidad y género.

3.1 PARTICIPACIÓN

Una de las funciones de la CONADI es promover "la participación ciudadana de los pueblos indígenas en los planes, programas y proyectos que impulsa, por constituir un aspecto clave para su desarrollo integral".

Existen muchas maneras de concebir la participación. Lo que para unos es participación, para otros no es más que manipulación. Además, para muchas comunidades indígenas, el concepto de participación está "muy manoseado y cada institución lo entiende de acuerdo a sus intereses"[4].

4 Opinión recogida por el equipo técnico del Proyecto FAO-CONADI "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras", en reuniones con dirigentes de las comunidades Nagche. Como alternativa, el proyecto diseñó un proceso participativo orientado al logro de la autogestión y el desarrollo de las comunidades indígenas, el cual se presenta en el Anexo 4.

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.

Posibilita, por lo tanto, que la gente pueda ganar grados de participación en el proceso de desarrollo.

La participación está asociada al concepto de "deliberación"[5], en términos de la discusión, derecho a decidir y acción de las personas en las cuestiones que afectan su vida. Participación deliberativa significa decidir en condiciones de igualdad y, a la vez, compartir responsabilidades y recursos entre actores involucrados sobre la base de un sistema de reglas consensuado y transparente. Implica reconocer capacidades y colaborar en las materias que sea necesario desarrollar.

Al proporcionar medios y movilizar a las personas para que se desempeñen como actores de su propio destino, la participación es un instrumento de desarrollo. A la vez, es una meta, un logro *per se*, en cuanto atributo de una democracia participativa e incluyente.

La participación permite: construir sobre potencialidades y capacidades existentes, crear sentido de pertenencia, aumentar el compromiso con los objetivos y resultados, garantizar la sostenibilidad social a largo plazo y aumentar la capacidad de auto ayuda, entre otros aspectos.

Los niveles o grados de participación pueden ir desde la pasividad casi completa (ser beneficiario) al control del proceso (ser actor del autodesarrollo). Según la llamada "escalera de la participación" (Geilfus, 1997), lo que determina realmente la participación de la gente es el grado de decisión que tiene en el proceso.

La idea de participación, entendida como la capacidad de decidir sobre ciertas esferas para alcanzar niveles crecientes de autonomía, está estrechamente ligada al tema del poder. Para Robirosa (1990), la participación es un proceso de desarrollo de la conciencia crítica y de adquisición de poder, algo que se aprende y perfecciona.

5 *"Creaciones Ciudadanas: Crítica a la política actual". Revista Nº 1, 2002. Fundación Ideas, Chile. Artículo "La deliberación que falta y el disciplinamiento que sobra".*

El empoderamiento, en el contexto de una estrategia social, tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores sociales, la transformación de sectores sociales excluidos en actores, la nivelación hacia arriba de los grupos en desventaja. En este sentido, el empoderamiento democratiza la base de la sociedad.

Para Hart (1992), la participación es "el medio por el cual se construye una democracia y es un estándar con el cual también debe ser medida".

Los proyectos FAO-CONADI se han propuesto favorecer la participación activa de las personas y comunidades indígenas en la identificación, planificación, implementación y evaluación de las acciones de desarrollo y en la gestión y gobernabilidad de sus tierras y territorios, de acuerdo a sus prioridades, formas de organización y cosmovisión, superando los modelos asistencialistas que han primado.

Esto supone un enfoque de trabajo altamente participativo, con énfasis en la construcción de capacidades para la autogestión, y personas y comunidades indígenas en el centro del proceso de desarrollo.

3.2 ENFOQUE TERRITORIAL

Los proyectos FAO-CONADI se han propuesto desarrollar, igualmente, un modelo de asistencia técnica y de gestión en diversos ámbitos (socioeconómico, ambiental, político y cultural), de apoyo a las comunidades mapuches reasentadas, basado en un enfoque territorial. En este marco, las comunidades participantes son consideradas en función del territorio donde se encuentran localizadas. De esta manera, al compartir un mismo espacio, aparecen relacionadas con los diversos actores e instituciones que operan en el territorio o municipio, lo que hace posible el establecimiento de interacciones que potencien las opciones de desarrollo local y una incidencia mayor en la gestión municipal.

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: tierra, flora, fauna, etc. En la segunda, las formas de aplicación de justicia y resolución de conflictos, la cosmovisión, la religiosidad, etc.

El sistema organizacional mapuche se basa en el territorio. Primeramente, como organización familiar (familia extensa), se constituye el *lof*[6] (comunidad). Luego, en un espacio mayor, el *rewe* (conjunto de varios *lof*) y, en un tercer nivel, el *ayllarewe* (conjunto de nueve *rewe*). Finalmente, está el *fütalmapu* (gran territorio). La estructura de parentesco es el principio organizacional en lo sociopolítico territorial, esto es, grupos de familias patrilineales conformadas por la descendencia de un antepasado común, emparentados consanguíneamente de línea paterna.

Considerando lo anterior, es coherente que la relocalización de las comunidades sea vista como una reconstitución del territorio y no sólo de la comunidad. En este sentido, la necesidad estratégica que surge es mayor, ya que el planteamiento del territorio va asociado a la idea de relacionarse con otros actores presentes en dicho espacio para un intercambio económico y cultural, la construcción de redes sociales que favorezcan el desarrollo de la comunidad y del mismo territorio y una articulación con los servicios del Estado.

La estructura organizacional y socio territorial mapuche, la conceptualización del espacio territorial y el fuerte elemento de identidad relacionado con el lugar de origen ancestral hacen que la propuesta de enfoque territorial de desarrollo resulte de gran pertinencia cultural.

A continuación se presentan algunos elementos sobre enfoque territorial, como parte de las definiciones esenciales de este marco conceptual.

Primeramente, se señala, como antecedente, que los resultados insuficientes alcanzados por los modelos de desarrollo rural convencionales para resolver la pobreza rural, las desigualdades, la inseguridad alimentaria y el deterioro ambiental, entre otros problemas, han inducido a los países y agentes del desarrollo a la búsqueda de nuevos caminos o alternativas de solución. Es así que en la última década se ha ido perfilando una nueva propuesta en la práctica del desarrollo rural denominada *enfoque territorial del desarrollo rural*.

6 *El Glosario de Palabras en Mapudungún, presentado en la página 7, proporciona mayor información sobre los conceptos en mapudungún que aparecen en esta publicación.*

El enfoque territorial del desarrollo rural incorpora algunos énfasis de aproximaciones anteriores, como el desarrollo comunitario, el desarrollo rural integrado y también visiones más recientes, como la participación y el empoderamiento de los pobladores rurales. Un punto esencial y que lo define es que parte de una noción de territorio que trasciende lo espacial. Según esta noción, el territorio es "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"[7].

"La concepción del territorio como un producto social, cultural e histórico depara al menos cuatro ventajas: (a) permite entender y gestionar el desarrollo de una forma más eficiente; (b) permite explicar las relaciones intersectoriales coherentemente y potenciar el trabajo multidisciplinario; (c) permite integrar los ejes fundamentales del desarrollo sostenible –organización económica, relación con el medio natural, organización social y política y los elementos culturales presentes en cada territorio-, y, finalmente, (d) permite aprovechar al máximo el conocimiento acumulado por las sociedades con el fin de obtener un desarrollo armónico y democrático"[8].

El enfoque territorial busca la integración interna de los territorios rurales y de éstos con el resto de la economía nacional, su revitalización y reestructuración progresiva. Es, por ello, un enfoque esencialmente integrador de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención. A la vez y en función de un marco de políticas rurales, aporta diversas visiones. Una de ellas es precisamente la visión multidimensional. Esta visión conjuga los diversos componentes que conforman un sistema territorial (económico, sociocultural, ambiental y político-institucional).

Propone, igualmente, una visión multisectorial, que sustituye los esquemas sectoriales en las políticas públicas por un enfoque holístico e integrador que toma en consideración el carácter complementario de las diversas actividades que tienen lugar en el territorio rural

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

8 *Ídem.*

(agricultura, minería, turismo, servicios ambientales, industria, comercio, transporte, construcción, educación, salud, servicios financieros, etc.).

De la misma manera, plantea la complementariedad entre la acción de los sectores público y privado, y la necesidad de que las economías estén articuladas social y territorialmente para encarar los desafíos surgidos de la globalización. Para esto último señala la necesidad de formular estrategias, políticas e inversiones que potencien las ventajas competitivas locales y faciliten su integración efectiva al resto de la economía.

3.3 DESARROLLO CON IDENTIDAD

Por mucho tiempo las políticas gubernamentales se orientaron a la integración y asimilación de los pueblos indígenas por considerar que sus características socioculturales eran un obstáculo para el desarrollo. Actualmente, en cambio, y ante los magros resultados alcanzados por los programas de desarrollo, la cosmovisión y cultura se consideran un capital fundamental de los pueblos indígenas a partir del cual se puede construir un desarrollo sostenible.

Un criterio central del enfoque de trabajo de los proyectos FAO-CONADI se refiere a la "incorporación de la visión indígena" en los procesos de desarrollo de las comunidades y territorios. La "visión indígena" busca asegurar un desarrollo económico, social y cultural basado en la noción de desarrollo propia del pueblo mapuche. En este sentido se habla también de "pertinencia cultural".

Sobre el tema, es necesario señalar primeramente que, a pesar de la pérdida de sus tierras y territorios ancestrales, la negación de su identidad, lengua y cultura y las políticas de asimilación a la sociedad accidental, los pueblos indígenas de América Latina siguen siendo herederos y creadores de un rico patrimonio cultural y natural. Este patrimonio está constituido por sus conocimientos, visiones del mundo, valores, normas de conducta y relaciones sociales basadas en el comunitarismo, la reciprocidad y el apoyo mutuo. Es lo que se ha llamado el "activo intangible" de los pueblos indígenas.

En las últimas décadas han surgido en el continente movimientos indígenas que reivindican su identidad como pueblos y revalorizan su patrimonio como la base para

su sobrevivencia cultural y también como recurso para su desarrollo económico y social.

Para la sociedad mapuche, el *az mapu* (cómo se ordena la tierra, las normas) contiene aspectos sociales y políticos que son la base de la vida en comunidad. En el *az mapu* están cifradas las tres dimensiones que componen la realidad mapuche: tierra–hombre–naturaleza. Un elemento central de esta cosmovisión es la relación armónica y holística del ser humano con la naturaleza y del individuo con la sociedad. El sentido que se expresa en el *küme mongen* corresponde precisamente a estar bien y en equilibrio con lo que nos rodea. Esto incluye a las personas, la comunidad y la naturaleza.

Para el pueblo mapuche todo está conectado, unido. Existen cuatro elementos o energías que conforman el cosmos: tierra, agua, aire y fuego. El sentido cíclico y la integralidad están siempre presentes en el universo: "la vida no tiene límite", sólo se transforma y algún día vuelve a ser como en un principio. Todo esto se explica en el *kimün*, saber milenario basado en la espiritualidad y la observación

permanente de la naturaleza (*inarrumen*), que es la metodología de la que se obtiene el conocimiento.

Los indígenas se consideran a sí mismos como parte integral de la naturaleza en lugar de entenderla como objeto de dominación.

Para la civilización occidental, en cambio, las necesidades humanas no tienen límite y, por consiguiente, los medios para satisfacerlas nunca serán suficientes y siempre serán escasos. Esta lógica del modelo de desarrollo occidental se ha traducido en la depredación de los recursos naturales.

Para las culturas indígenas tener más no es necesariamente igual a mejor, lo que supone la existencia de umbrales de necesidades. Los pueblos indígenas no aspiran a maximizar la rentabilidad de los recursos a corto o mediano plazo ni a la acumulación propia del sistema capitalista. Más bien anteponen la distribución por sobre la acumulación de bienes y recursos y privilegian el mejor vivir (más que el "bientener"), el equilibrio con el medio ambiente y la preservación de los recursos para necesidades futuras. Para ellos la economía no es una dimensión aparte, sino un sistema que se contextualiza dentro del mundo natural a partir de las relaciones sociales.

En un documento de la identidad mapuche *lafkenche* de la provincia de Arauco[9], se lee: "Nuestras comunidades, al contrario de la lógica oficial, continúan aplicando nuestro concepto de *ixofil mogñen*, según el cual el motor de la sociedad no es la búsqueda de un crecimiento económico a rentabilidad extrema, sino el equilibrio que sólo puede entregar una interacción de reciprocidad económica, cultural y social".

Lo anterior no significa que los pueblos indígenas no quieran mejorar su condición socioeconómica. Por el contrario, demandan acceso a servicios de educación y salud y a oportunidades que les permitan mejorar la producción y los ingresos. Llevan adelante emprendimientos económicos que buscan aprovechar los recursos y ventajas comparativas de sus comunidades y abrirse paso en los mercados. En este sentido, los procesos de integración y globalización presentan desafíos cada vez más grandes

9 *"De la deuda histórica nacional al reconocimiento de nuestros derechos territoriales". Identidad Mapuche Lafkenche de la Provincia de Arauco, VIII Región de Chile. http://www.xs4all.nl/~rehue/act/act188,html*

para los pueblos indígenas. Nada de todo esto, sin embargo, se contradice con la conciencia creciente de los pueblos indígenas acerca de la necesidad de que la articulación con la sociedad y la economía nacional se dé en un marco de respecto a su identidad y cosmovisión.

El desafío del desarrollo con identidad es lograr que los pueblos indígenas mejoren sus condiciones de vida a partir de sus potencialidades culturales, naturales y sociales, y según sus prioridades. En otras palabras, hay desarrollo con identidad cuando el proceso considera la forma propia y diferenciada de concebir y estar en el mundo que tiene un determinado pueblo.

El desarrollo endógeno necesariamente es un desarrollo con identidad. Va de adentro hacia fuera y de abajo hacia arriba, única manera, por lo demás, de que el desarrollo sea viable y sostenible.

3.4 EQUIDAD DE GÉNERO

Un estudio del índice de desarrollo humano (IDH) en la población mapuche[10] reveló que "ser mujer mapuche, habitante de las zonas rurales de La Araucanía, aparece como la situación de mayor superposición de inequidades observada".

A la inequidad de género que enfrentan las mujeres mapuches, se suma la discriminación etnocultural y la pobreza, lo que configura una situación grave de desigualdad y marginación.

"Si Chile somos todos, debemos preocuparnos especialmente por las mujeres de los pueblos originarios que sufren mayor discriminación e invisibilidad de sus necesidades y aportes a la sociedad. Ellas han transmitido por siglos los valores de la tierra y de su cultura. No sólo debemos reconocer a los pueblos originarios en nuestra Constitución, sino hacer visible y presente el aporte de las *mujeres de la tierra* al desarrollo del país"[11].

La Ley Indígena establece que a la CONADI, entre sus funciones, le corresponderá "incentivar la participación y el desarrollo integral de las mujeres indígenas".

10 "Índice de desarrollo humano en la población mapuche de la Región de la Araucanía: una aproximación a la equidad interétnica e intraétnica". 2003. PNUD-IDER.
11 "Compromisos del Gobierno de Chile para avanzar en equidad de Género, 2006-2010".

En concordancia, los proyectos FAO-CONADI, en su diseño, incorporan "un enfoque de género que promueva la equidad entre los miembros de las comunidades".

Hoy en día, hablar de género, de relaciones de género y de metas de equidad e igualdad de género, es hablar de derechos humanos. Garantizar estos derechos justifica las propuestas de intervención para alcanzar la equidad e igualdad entre mujeres y hombres. Ello apunta, además, a la democratización de las sociedades, la ampliación de la ciudadanía, la búsqueda de equidad y justicia social y el reconocimiento y valoración de la diversidad. La equidad de género forma parte de cada uno de estos objetivos y además contribuye a lograrlos[12].

En este marco, la equidad de género es "parte insustituible de los procesos de profundización democrática y desarrollo del país. Su objetivo último es garantizar a ambos sexos el acceso equitativo a los beneficios, recursos y oportunidades que ofrece el desarrollo y asegurar una participación equitativa en las decisiones públicas" (SERNAM, 2005).

La equidad de género implica igualdad de derechos, igualdad ante la ley, igualdad de oportunidades e igualdad en el acceso a los beneficios, pero también el reconocimiento y la valoración de las diferencias, la necesidad de un trato justo y diferenciado entre los géneros y entre mujeres, el acceso a recursos en igualdad de condiciones y la igualdad en los resultados[13] .

La equidad de género es un componente transversal del desarrollo y, como tal, debe impregnar y reflejarse en las políticas sociales y de fomento económico. Avanzar hacia el logro de la equidad de género supone, por lo tanto, una acción conjunta, integrada y coordinada de todos los sectores involucrados, y, desde luego, la participación protagónica de las mujeres como impulsoras de su propio desarrollo.

12 Idem.

13 Fraser, Nancy 1997. Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista". Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores, Colombia.

4

METODOLOGÍA DE APOYO A LAS COMUNIDADES MAPUCHES REASENTADAS

Etapas de la metodología:

- **Inserción y socialización de los proyectos en las comunidades.**
- **Realización de un diagnóstico territorial y comunitario.**
- **Elaboración participativa de un plan de desarrollo comunitario o territorial.**
- **Gestión interinstitucional y ajuste del plan.**
- **Implementación del plan, a través de programas y proyectos.**
- **Monitoreo y evaluación.**

Los proyectos FAO-CONADI han sido iniciativas piloto con un propósito manifiesto de innovación metodológica y generación de aprendizajes que ayuden a las instituciones del Estado chileno y, en particular, a la CONADI, a desarrollar políticas de reasentamiento y desarrollo socioeconómico y cultural de las comunidades beneficiadas con la compra de predios. En este sentido, un resultado esperado central –y por el cual la CONADI buscó la colaboración con FAO- es justamente poder disponer de un diseño metodológico multidisciplinario, validado para encarar la compleja problemática de las comunidades reasentadas y favorecer en ellas un proceso que les permita aprovechar de forma eficiente las tierras entregadas por el Estado y lograr un mejoramiento de sus condiciones de vida.

De esta manera, los ejes de trabajo han sido principalmente dos: por un lado, la investigación metodológica y, por otro, un programa de desarrollo de las comunidades que ha retroalimentado el trabajo investigativo.

El proceso seguido, en realidad, ha sido un camino que se ha hecho al andar[14]. A partir de una pauta inicial aproximativa, su funcionamiento se ha puesto a prueba en la práctica. En esta forma se ha llegado a definir una ruta metodológica y un conjunto de herramientas, todavía en construcción, con puntos claros y otros todavía incompletos, pero que constituyen ya la base de lo que ha sido llamado *un modelo de gestión comunitaria y territorial* para las comunidades mapuches reasentadas.

A grandes rasgos, la metodología desarrollada se estructura en las siguientes etapas o pasos:

1. Inserción y socialización de los proyectos en las comunidades

14 "Caminante, no hay camino, se hace camino al andar" (Antonio Machado).

2. Realización de diagnóstico territorial y comunitario.

3. Elaboración participativa de plan de desarrollo comunitario o territorial.

4. Gestión interinstitucional y ajuste del plan.

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

6. Monitoreo y evaluación.

Estas etapas o pasos se han ido perfilando en el curso de la experiencia, aunque no siempre se han dado en el orden señalado. En todo caso, no se conciben como una pauta rígida, sino, más bien, como un esquema metodológico orientador que sirva para guiar la interacción de trabajo con las comunidades. La idea es que las comunidades asuman el proceso como protagonistas y que esto sirva para fortalecer sus organizaciones y capacidad de autogestión.

Es necesario señalar que los dos proyectos FAO-CONADI presentan diferencias entre sí en cuanto al alcance de sus objetivos y a la pauta metodológica seguida, lo cual permite generar elementos complementarios al modelo de gestión para el desarrollo de las comunidades reasentadas. Las diferencias se dan, en buena medida, debido a que ambos proyectos abordan situaciones distintas. El proyecto "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial", en Lautaro y Victoria, se orienta a comunidades mapuches de origen diverso inicialmente no articuladas entre sí por alguna instancia organizativa. En este caso, se ha aplicado el proceso metodológico completo antes señalado, desde la instalación y socialización del proyecto, hasta el monitoreo y evaluación, considerando que el proyecto se propone generar un modelo de asistencia a las comunidades que cubra todas las etapas. En cambio, el proyecto "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras", en Lumaco, Los Sauces, Traiguén y Victoria, se orienta a comunidades homogéneas que se reconocen en la identidad Nagche y que cuentan con una instancia organizativa que las aglutina: la Asociación Ñankuchew. Igualmente, tal como se desprende de su título, este proyecto, a diferencia del antes mencionado, se circunscribe solamente a los pasos 2 y 3 de la pauta metodológica, es decir, el diagnóstico y la elaboración de planes comunitarios de desarrollo. No incluye la primera

etapa referida a la inserción y socialización del proyecto, debido a que no se considera necesaria, pues se trata de una iniciativa que responde a una demanda concreta planteada por las comunidades a las instituciones y que es el fruto de un acuerdo entre la CONADI, FAO y la Asociación Ñankuchew. Además, el organismo ejecutor del proyecto es la propia Asociación Ñankuchew. Esto último garantiza que la confianza de la comunidad hacia el proyecto existe de partida. El proyecto tampoco incluye los pasos sucesivos, referente a la implementación de los planes, pues está previsto que la Asociación Ñankuchew se encargue de negociar esta etapa directamente con las instituciones de apoyo.

Se ha dicho que la metodología debe ser más bien una pauta orientadora del trabajo. La idea es que esta flexibilidad le permita adaptarse y responder a las diversas situaciones que conforman la realidad de las comunidades reasentadas.

A continuación se aportan elementos recabados de la experiencia de ambos proyectos para configurar las etapas de la propuesta metodológica y ofrecer insumos para su aplicación. En el desarrollo de cada paso se indicarán, cuando corresponda, los matices de diferencia en los procesos seguidos por cada proyecto, como aporte a la pauta de acción surgida de la sistematización.

4.1 Inserción y socialización de los proyectos en las comunidades

Este paso inicial fue considerado solamente por el Proyecto “Apoyo al Plan de Desarrollo Predial” en virtud de que, si bien la iniciativa de proyecto respondía a una demanda latente de las comunidades, la propuesta de intervención provenía de las instituciones, es decir, de CONADI y FAO. Era necesario, por lo tanto, dar a conocer el proyecto a las comunidades y discutir con ellas sus objetivos y alcances, aportes y limitaciones e, igualmente, escuchar de la comunidad lo que ha significado para ellas el traslado y las dificultades que enfrentan. Tarea no fácil, dado que para las comunidades un proyecto es sinónimo de inversión y beneficios tangibles en el corto plazo. En este caso, en cambio, el proyecto presentado a la comunidad no contemplaba recursos de inversión y se proponía brindar asistencia técnica orientada a generar planes de desarrollo y programas y proyectos que deberían ser ejecutados con otros apoyos institucionales. En lo referente a la implementación

de los programas y proyectos que se definieran con la comunidad, el compromiso del proyecto preveía solamente el acompañamiento orientado a establecer el puente con la institucionalidad que podría hacerse cargo de la inversión y asistencia técnica.

En general, debido a malas experiencias anteriores, las comunidades con frecuencia reciben con una cierta desconfianza a las instituciones que llegan con propuestas de trabajo. Manifiestan que las intervenciones duran poco tiempo, la presencia del personal de apoyo es escasa y los trabajos resultan puntuales. De esta manera, las expectativas no se cumplen. Este escenario poco favorable exigió al proyecto "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial" dar una fuerte atención a esta fase de inserción, lo que en los hechos se tradujo en reuniones a nivel territorial con todas las comunidades involucradas, luego con cada una de ellas, además de encuentros con dirigentes. Un elemento interesante es la firma de un acuerdo formal de trabajo o pacto colaborativo básico entre el proyecto y las comunidades, el cual, según se planteó en su momento, sería anexado al documento de proyecto. En él se propuso incluir el plan de trabajo consensuado con las comunidades, el que serviría para evaluar el avance de las acciones.

Según la experiencia de los proyectos FAO-CONADI, la pertinencia cultural es un elemento que se debe tener siempre en cuenta, desde el primer momento. Se menciona, por ejemplo, la necesidad de respetar el protocolo mapuche e insertarlo en cada ocasión que corresponda (saludo inicial del lonko, uso del *mapudungún* -lengua del pueblo mapuche-, identificar claramente los liderazgos existentes, respetar los tiempos y espacios comunitarios, utilizar las instancias de diálogo y resolución de conflictos, como los *pichi trawün* -pequeña reunión-, los *futa trawün* -gran reunión-, etc.). Un abordaje en estos términos definitivamente contribuye a disminuir las reticencias iniciales.

Un factor decisivo en el trabajo con las comunidades ha sido la posibilidad de contar en los equipos de trabajo con un facilitador intercultural hablante del *mapudungún* y profesionales mapuches y no mapuches de distintas disciplinas, conocedores de la realidad regional y con expertiz en materia de desarrollo rural.

Sobre el tema de la inserción se ha planteado un aspecto polémico, referente a si no sería mucho más eficiente que la oferta de apoyo a las comunidades proviniese de un

conjunto de instituciones, cada una con su mandato, pero coordinadas con una visión multisectorial teniendo como objetivo común el desarrollo de un territorio, más que de un proyecto específico, sin recursos de inversión asegurados, como ha ocurrido en el caso del convenio FAO-CONADI.

Resulta evidente que el planteamiento correcto y deseable sería poder contar con un programa multisectorial de apoyo a las comunidades y que éste pudiese iniciarse previo a la compra del predio, de tal manera de anticiparse a los problemas y conflictos asociados al reasentamiento y poder emprender sin demora un programa de desarrollo de las comunidades.

En el capítulo 5 se aborda ampliamente la necesidad de que se establezca una coordinación multisectorial entre los servicios y se refuerce el rol del municipio como articulador de las demandas de los territorios y sus soluciones.

4.2 Realización de diagnóstico a nivel territorial y comunitario

El diagnóstico busca dar respuesta a la necesidad de contar con información social, cultural, económica y productiva de las comunidades reasentadas en los nuevos predios, a partir de la cual éstas puedan definir planes y proyectos de desarrollo. Este paso, como se verá, se ha dado con variantes en el curso del trabajo.

En el caso del proyecto "Apoyo al Desarrollo Predial", el procedimiento metodológico integró en una sola actividad con las comunidades la realización del diagnóstico y la planificación estratégica. Para ello se organizaron talleres a dos niveles: primeramente, a nivel comunal o territorio. Luego, a nivel de comunidad.

Los talleres de diagnóstico y planificación estratégica a nivel comunal se diseñaron para alcanzar un resultado global por comuna o territorio. Es así que se realizó un primer taller con los representantes de las diversas comunidades reasentadas y seleccionadas de la comuna de Victoria. Un segundo taller reunió a los dirigentes de las comunidades de Lautaro. Tanto el taller de Victoria como el de Lautaro surgieron como producto del interés de las comunidades por conocerse y definir necesidades, problemas comunes, demandas y las principales líneas de acción a nivel territorial que se podrían impulsar en conjunto.

En estos talleres se abordaron los ejes temáticos propuestos por el proyecto y validados por los participantes, tanto para el diagnóstico como para la definición de eventuales áreas futuras de trabajo. Estos ejes temáticos se refieren a los aspectos económico-productivo, sociocultural, infraestructura y gestión de los recursos naturales. El ejercicio incluyó un análisis de tres etapas o situaciones de las comunidades: la situación vivida en la comunidad de origen, la situación en el predio actual y la situación futura deseable.

Un propósito interesante de estos talleres territoriales comunales se orientó a ir conformando una visión territorial en los dirigentes de las comunidades. Esta apuesta resulta vital si se quiere que las comunidades se proyecten territorialmente y vayan generando programas más amplios de desarrollo económico, educativo, cultural, salud, etc.

Los dirigentes, además, se compenetraron de la metodología seguida para el diagnóstico y definición de lineamientos estratégicos para un plan de gestión territorial, lo que facilitaría el siguiente paso, consistente en la realización de talleres similares a nivel de cada comunidad.

El objetivo de los talleres comunitarios fue también doble: por un lado, realizar un diagnóstico participativo de la comunidad que permitiera obtener información y realizar un análisis sobre los diferentes aspectos o ejes temáticos previamente definidos (económico - productivo, sociocultural, infraestructura y recursos naturales) y, por otro, en relación a los mismos temas, esbozar las directrices de un plan estratégico orientado a lograr una adecuada distribución, uso y desarrollo del predio adquirido, con algunas ideas de posibles proyectos.

Desde un punto de vista metodológico, los talleres comunitarios incorporaron una aplicación de la técnica diagnóstica conocida como FODA (Fortalezas-Oportunidades-Debilidades-Amenazas), además del análisis en grupos de trabajo de los ejes temáticos mencionados, tomando en cuenta la situación anterior en la comunidad de origen, la situación actual en el nuevo predio y la situación deseada por la comunidad en el futuro.

En las discusiones emergieron las principales dificultades que enfrentan las comunidades para su reasentamiento: conflictos intracomunitarios, necesidad de resolver la situación jurídica, situación de infraestructura básica para la ocupación predial, entre otras. También surgieron múltiples ideas de proyectos de mejoramiento productivo y desarrollo sociocultural.

Un requerimiento importante de información sobre las comunidades se refiere a la necesidad de contar con cartografía relativa al uso actual del suelo, capacidad de uso del suelo, infraestructura y división de la tierra para la asignación de goces de terreno. Este último punto es particularmente sensible y de interés para las comunidades que no han optado claramente por el uso comunitario, ya que permite prevenir conflictos entre los comuneros al proponer una distribución basada en las características topográficas y agroecológicas de la tierra y en función de su aprovechamiento equitativo. Para disponer de dicha información el mecanismo utilizado por el proyecto fue la contratación de una consultoría especializada en la elaboración de mapas y cartografía digitada.

Una vez sistematizados los resultados de los talleres comunitarios de diagnóstico y planificación estratégica, estos fueron restituidos a las comunidades para una ulterior reflexión y examen participativo orientados a priorizar y consolidar las ideas en función de un plan de acción comunitario.

Un punto crucial se refiere al nivel de detalle y calidad de la información lograda por los talleres territoriales y comunitarios en lo referente al diagnóstico. En el informe del taller de la comunidad Anastasio Morales, de la Comuna de Lautaro, se señala que los resultados de los diagnósticos realizados "no profundizan en el análisis técnico" requerido para formular los proyectos, especialmente los productivos. Igualmente, en un encuentro de intercambio entre los equipos técnicos de los proyectos FAO-CONADI, se reconoció que los diagnósticos realizados "carecen de información básica que permita detectar la cuantificación de los problemas a nivel familiar (donde están, quiénes son y qué características poseen o les falta)". Por ello se sugirió desarrollar "un nuevo diagnóstico, para poder ejecutar las actividades (y alcanzar) los resultados que el proyecto se ha propuesto".

En la segunda etapa del proyecto FAO-CONADI "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial", la demanda de información más exhaustiva, requerida especialmente para la formulación de programas productivos, evidenció la necesidad de profundizar los diagnósticos. Es así que se inició un proceso complementario centrado más específicamente en el levantamiento de información sobre los aspectos socioproductivos.

Se ha previsto que los diagnósticos socioproductivos se realicen en todas las comunidades de Victoria y Lautaro que reciben asistencia del proyecto FAO-CONADI "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial". A modo de muestra para efectos de la sistematización se han tomado en cuenta los resultados de los diagnósticos realizados en cuatro comunidades (Melin Paillali, Luisa Ancamilla Viuda de Caucho, Antonio Millalén y Pancho Curamil) que conforman la Unión de Comunidades Mapuche de Pewenco, comuna de Victoria. En el análisis de estos diagnósticos se ha considerado la metodología seguida y los aspectos que fueron abordados, más que el detalle de la información recabada.

Sobre lo anterior se puede señalar que la metodología utilizada para realizar el diagnóstico socioproductivo consideró diversas herramientas e instrumentos como:

entrevistas a actores significantes, reuniones comunitarias y territoriales, encuestas familiares, elaboración de cartografía a nivel familiar y comunitario, mapas de recursos naturales, actualización georeferenciada de infraestructura vial y recopilación de información secundaria.

El componente del diagnóstico sobre el aspecto social es sobre todo descriptivo e incluye lo siguiente: antecedentes de las comunidades, organizaciones existentes y socios de la comunidad, situación actual de traslado y ocupación del predio, población y edad, escolaridad, origen del ingreso familiar, temporalidad laboral y uso mensual del dinero familiar.

El componente del diagnóstico referido al aspecto productivo del territorio es más técnico y pormenorizado y contempla: ubicación de las comunidades, antecedentes edafoclimáticos (clima, suelo, topografía y altitud), capacidad de uso del suelo, disponibilidad y derechos de agua, disponibilidad de animales, equipos e infraestructura productiva, uso actual del suelo, sistemas y estrategias de producción (componente ganadero y avícola, componente forestal, componente cultivos y huerta familiar), conocimientos y "saberes" tradicionales, relaciones de comercio e intercambio y, finalmente, organismos de apoyo técnico.

Paralelamente a estos esfuerzos, el proyecto FAO-CONADI "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras", en ejecución en las comunas de Lumaco, Los Sauces, Traiguén y Victoria, se ha concentrado fuertemente en la realización de los diagnósticos que debe realizar en 15 comunidades.

La metodología de diagnóstico utilizada por este proyecto se basa en el método conocido como diagnóstico rural rápido (DRR). El DRR permite identificar y evaluar rápidamente diversas variables principales que intervienen en el proceso de reasentamiento de las comunidades. Es integral porque capta una visión multidisciplinaria de la situación local e interactivo porque genera un diálogo entre el equipo técnico y la comunidad.

El enfoque metodológico de este modelo de diagnóstico busca involucrar activamente a las comunidades en todo el proceso. En este sentido, es coherente con el objetivo de autogestión territorial que promueve el proyecto. En *mapudungún*, este concepto se conoce como *kidu guneal taiñ mogen* y es uno de los ejes de la acción de la Asociación

Ñankuchev. La adopción de este enfoque explica el carácter fuertemente participativo del diseño de diagnóstico aplicado. Otro aspecto en el que se insiste bastante es la pertinencia cultural de los métodos e instrumentos. El diseño mismo del diagnóstico y los instrumentos fueron validados y ajustados en aplicaciones previas en una comunidad, antes de su utilización generalizada.

Para el levantamiento de información primaria, el diagnóstico contempló la realización de cuatro talleres por comunidad, conversaciones y recorridos del predio.

El primer taller se centró en la construcción de mapas comunitarios conformados por tres capas: la primera capa muestra los límites del predio, los espacios culturales y las redes hídrica, eléctrica y de caminos; la segunda capa se refiere a la infraestructura: casas, sede social, galpones, garitas, obras de riego, teléfono público, escuela, posta e iglesia. La tercera capa presenta el uso actual del suelo: bosque, plantaciones, cultivos, potreros, divisiones, espacios comunitarios y espacios privados. Las familias de la comunidad elaboraron estos mapas participativamente. El ejercicio contribuyó a formar una línea de base visual muy clara de los recursos existentes en el predio y su potencial.

El segundo taller se abocó a construir un cuadro que visualiza a los actores internos y externos de la comunidad y a discutir las interrelaciones existentes, especialmente con las instituciones y programas externos. Para ello se utilizó el diagrama de Venn.

El tercer taller se centró en la aplicación de un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas). El cuarto taller consistió en la realización de entrevista a los *kimches* (personas sabias de las comunidades), con el apoyo del profesional facilitador intercultural.

La información generada por estos talleres y los recorridos de campo fue procesada junto a la información secundaria para producir un informe preliminar que fue presentado a la comunidad para la discusión y ajuste (validación). De esta manera, los resultados finales del

diagnóstico fueron un producto de la interacción entre el equipo técnico y la comunidad.

Los resultados de los diagnósticos fueron estructurados para su presentación en torno a cuatro ejes temáticos: cultural, político, socioeconómico y ambiental.

El capítulo sobre la dimensión cultural presenta una reseña histórica de la comunidad e información sobre la estructura organizativa y autoridades, formas de trabajo y espacios culturales.

El capítulo sobre el aspecto político se refiere a los actores internos y externos de la comunidad y a la presencia, rol e influencia de éstos.

El capítulo sobre el componente socioeconómico da a conocer primeramente una matriz FODA agropecuaria. A modo de ejemplo, se presentan los resultados de la matriz generada por el diagnóstico realizado en la comunidad Huenchún Huenchuñir, territorio Nagche, comuna de Victoria. Entre las fortalezas se mencionan la capacidad de autogestión de la comunidad, el trabajo comunitario y la disponibilidad de una infraestructura productiva básica. Entre las oportunidades se destaca la edad de los comuneros (promedio de edad: 36 años), el potencial productivo del predio y las posibilidades de comercialización en el mercado incipiente de Victoria. Las debilidades que se señalan se refieren a los escasos recursos económicos disponibles a nivel familiar para invertir en la producción y los inconvenientes de la mayoría de los comuneros para postular a los instrumentos de fomento de INDAP. Finalmente, en lo referente a las amenazas, se señalan los programas de fomento que brindan apoyo a nivel individual y no comunitario, las fluctuaciones en los precios de los insumos y productos agrícolas que influyen sobre las decisiones de realizar proyectos económicos y la aparición de nuevas zonas productoras con las que haya que competir.

En el mismo capítulo sobre los aspectos socioeconómicos de la comunidad se incluye información sobre la superficie del predio, límites, infraestructura social, social-comunitaria y productiva, clima, aptitud de suelos, praderas, agua para riego y recursos forestales. De la misma manera, se describe la situación productiva actual y presenta

una caracterización de los sistemas existentes: cerealero, chacarero/hortalicero y ganadero/hortalicero. Se menciona también la dotación ganadera existente.

El capítulo sobre el aspecto ambiental aborda los temas relativos al agua, acceso y usos, y bosque nativo (biodiversidad, usos y manejo). También aporta información sobre la flora y fauna y el significado e importancia que la naturaleza tiene para el pueblo mapuche.

Un aspecto importante del diagnóstico comunitario corresponde a la realización de un análisis de suelos, en el que participen activamente los miembros de la comunidad, los cuales pueden encargarse, entre otras actividades, de la toma de las muestras. Esta actividad no se alcanzó a realizar durante el proyecto, pero quedó previsto implementarla en el próximo futuro. Una vez realizada, es importante organizar un taller en cada comunidad para dar a conocer los resultados del análisis de suelos, interpretar la información generada y definir recomendaciones relacionadas con el uso de los suelos.

4.3 Elaboración participativa del plan de desarrollo comunitario o territorial

También en relación a este paso se dan matices de diferencia entre ambos proyectos FAO-CONADI, que enriquecen y complementan la propuesta metodológica.

En el caso del proyecto "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial", los ya mencionados talleres de diagnóstico y planificación estratégica realizados con la participación de representantes de las comunidades y, luego, la réplica de estos talleres a nivel de cada una de las comunidades involucradas de las comunas de Lautaro y Victoria, contribuyeron a definir una imagen objetivo de las comunidades mapuches con predios adquiridos, en términos de cómo las comunidades visualizan su futuro, y permitieron a la vez generar una primera idea de las posibles líneas estratégicas de un plan de desarrollo de los territorios. Estas ideas y propuestas preliminares adquirirán mayor definición en esta etapa del proceso metodológico, correspondiente a la planificación, al estructurarse en un instrumento que se ha denominado Plan de Gestión Comunitario o Territorial.

Como antecedente, amerita que se reitere que "lo mapuche" tiene un enorme potencial de encuentro y

definición, lo que genera fortalezas y condiciones favorables para la coordinación de iniciativas a nivel territorial, más allá del ámbito predial y comunitario. El hecho mismo que los predios sean cercanos entre sí constituye una oportunidad para construir (o reconstruir) un territorio concebido como una unidad social cultural, política y económica que tiene una historia compartida y un significado común. Desde este punto de vista, la identidad territorial genera sentido de pertenencia, de compromiso y distingue a sus miembros de otros territorios.

Por otra parte, las comunidades advierten que muchas situaciones se repiten en la mayoría de las comunidades y que lo lógico sería enfrentar unidas los problemas y ser capaces de plantear soluciones territoriales. El planteamiento surge, además, como una expresión que no es ajena a la visión ancestral del espacio y la organización mapuche.

Tomando en cuenta estos elementos, el proyecto "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial", finalizado el proceso de diagnóstico realizado a nivel comunitario, consensuó con los dirigentes sociales un mecanismo de diálogo y concertación que se ajustara a las visiones sociopolíticas y culturales del pueblo mapuche y que para los propósitos de desarrollo que se fomentan a nivel institucional fuera lo más

operativo posible. De esta manera se definió la creación de mesas territoriales indígenas.

Las mesas territoriales indígenas son un mecanismo de participación ciudadana representativo de las comunidades mapuches con tierras adquiridas y un lugar de encuentro, diálogo, negociación y acuerdo entre indígenas de un territorio o comuna. No se plantean como una estructura orgánica formal, institucionalizada, con personería jurídica. En este sentido, no se conciben como un fin en sí mismo, sino como un instrumento operativo para la articulación territorial. Su organización tiene más que ver con el antiguo uso de "enviar *werken*" a otros *lof* para coordinar alguna actividad.

Las mesas de trabajo indígena han sido una práctica usual de los programas de desarrollo impulsados en la Región de La Araucanía. Éstas habitualmente han sido creadas por las instituciones para facilitar la recolección de información y canalizar el apoyo hacia los indígenas. Su carácter operativo institucional ha condicionado una falta de autonomía, decisión y capacidad de propuesta real o atingente a las situaciones locales. Ello ha determinado que se estructuren de manera puntual y no duren mucho.

Las comunidades ven las mesas territoriales indígenas como una opción que les permite ser capaces de instalar sus temas y prioridades ante los municipios y servicios. Unidas, coordinadas y con una agenda común de trabajo, se facilita la posibilidad de relacionarse con los actores estatales y privados para darles a conocer y negociar sus planteamientos y coordinar las acciones previstas por las instituciones en pro del desarrollo territorial. De esta manera las comunidades se articulan a las estrategias comunales o regionales para el desarrollo e inversión local y, de parte de los organismos de apoyo, estos pueden optimizar su gestión.

En relación a esto último, las mesas territoriales, en cuanto mecanismo de participación ciudadana, pueden constituir un aporte sustantivo al mejoramiento de la gestión de las políticas públicas indígenas, al permitir el aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenas, como punto de partida para una nueva forma de abordar el desarrollo local, esta vez con identidad y pertinencia cultural y basado en la capacidad de los actores indígenas para generar iniciativas desde su territorio.

Sobre la base de estas ideas se constituyó la Mesa Territorial de Victoria, en agosto del 2006, con la

participación de 13 comunidades con predios adquiridos. A la vez se organizaron Unidades de Planificación Territorial (UPT) conformadas por comunidades geográficamente cercanas. Estas UTP normalmente corresponden a "localidades" definidas a nivel de planificación e inversión comunal. Se constituyó, igualmente, la Mesa Territorial de Lautaro, con 4 comunidades. Esta mesa se denominó Mesa Territorial Kalkfuko (nombre del estero que cruza las comunidades miembros).

En el contexto del proyecto "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial", las mesas territoriales indígenas han experimentado un proceso, que es de por sí complejo, del que se pueden extraer algunos aprendizajes, con miras a mejorar la metodología de trabajo y de asistencia técnica dirigida a las comunidades con predios adquiridos. Las mesas iniciales, propuestas por el proyecto, tendieron a desarticularse. A ello contribuyó sin duda un receso del proyecto durante algunos meses del 2007 y una cierta pugna de liderazgos en el seno de las mesas en ese período. Por otra parte, éstas estaban constituidas por comunidades en proceso inicial de asentamiento en el territorio y, por tanto, no se conocían lo suficiente ni existían condiciones de confianza entre ellas. Otras, como la mesa de Pewenco, mantuvieron su trabajo de manera espontánea y por autogestión de las propias comunidades. En definitiva, ha habido un reacomodo de las mesas territoriales, con un mayor énfasis del proyecto y de los municipios dirigido a impulsar las unidades territoriales de planificación (UTP) y a favorecer en ellas procesos autogestionarios.

En cualquier caso, las mesas territoriales son percibidas por las comunidades como un instrumento para articular su acción entre sí y de éstas con las instituciones, y es por ello que gradualmente se han ido rearticulando unas y fortaleciendo otras, no sin dificultad, esta vez de manera más autónoma y en grupos más pequeños de comunidades afines (por lo general, 4) que conforman nuevas unidades territoriales de planificación (UTP). Una de ellas es la de Pewenco, ya mencionada. También están las mesas de Selva Oscura, que son dos: la Oriente y la Poniente. En Lautaro hay igualmente dos: Los Aromos y La Peña, que coinciden con localidades del municipio, lo que facilita la articulación con los planes comunales. En una perspectiva de autogestión indígena territorial, estas instancias de organización funcional de las comunidades definitivamente tienen un espacio y cumplen un rol necesario. En cualquier caso, se trata de formas organizativas todavía en construcción y que requieren consolidarse.

La necesidad y funcionalidad de las mesas quedó en evidencia cuando las comunidades, luego de identificar y priorizar sus demandas y propuestas de desarrollo comunitario, visualizaron la pertinencia de hacer un planteamiento territorial. Las mesas, impulsadas por el proyecto "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial", se convirtieron en el punto de encuentro de las comunidades para discutir y consensuar, a través de sus representantes, los Planes de Gestión Comunitario o Territorial (PGCT) propuestos como instrumento de planificación a nivel del territorio. De esta manera, las mesas se constituyeron en la instancia principal en la que el equipo técnico del proyecto y en parte el municipio han trabajado en la construcción de los planes. Este proceso ha combinado dos propósitos: por un lado la elaboración del plan propiamente tal y, por otro, la consolidación de las mesas.

¿Qué son los Planes de Gestión Comunitario o Territorial (PGCT)?

Los Planes de Gestión Comunitario o Territorial son el resultado de la sistematización y validación de las demandas y propuestas priorizadas planteadas por las comunidades en los talleres comunitarios y territoriales y del diálogo del equipo técnico del proyecto y algunos referentes del gobierno local con las comunidades, sus dirigentes y las mesas territoriales.

El resultado se organiza en una matriz de planteamientos que proporciona una estructura ordenada a los requerimientos e iniciativas. De esta manera, el Plan de Gestión Comunitario o Territorial es un plan maestro o estratégico que aborda los ejes principales del desarrollo de las comunidades mapuches reasentadas y que se constituye en una suerte de guía operativa o agenda abierta de iniciativas a desarrollar por todos los actores involucrados.

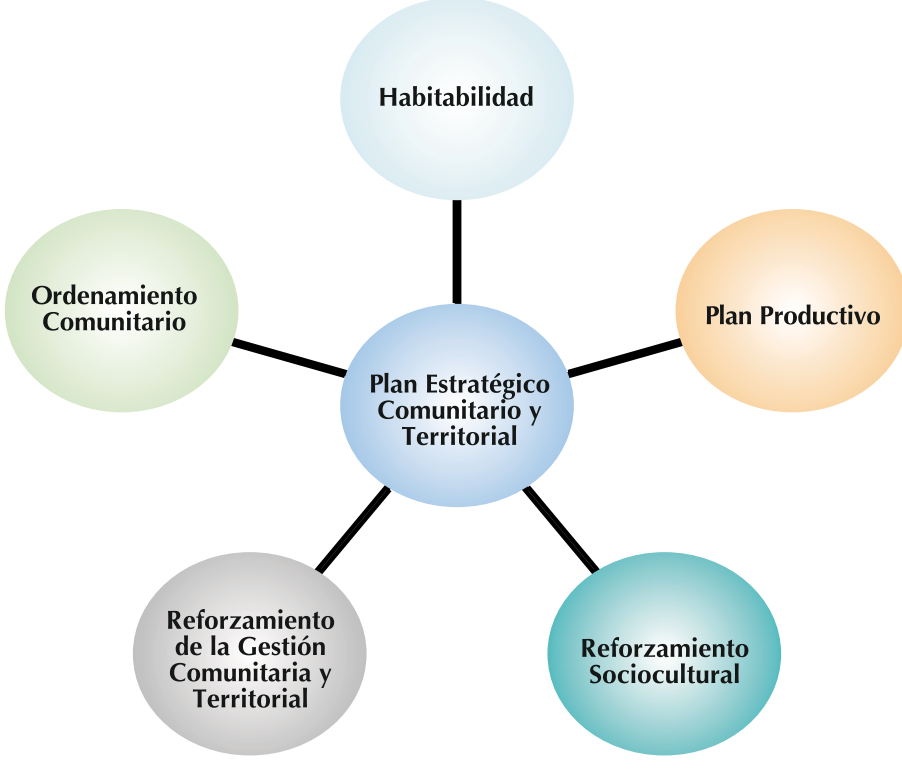
El plan organiza y sintetiza líneas de acción estructurantes para convocar y demandar la interacción de los actores, en tanto involucrados en el proceso que cada comunidad y el territorio emprenden y desarrollan. La orientación del plan apunta a tener impactos y esto se logra sólo con la participación activa de las comunidades y la articulación de actores locales y regionales que puedan hacer aportes desde su institucionalidad.

Los ejes o líneas estratégicas del Plan de Gestión Comunitario o Territorial (PGCT), de acuerdo a la propuesta desarrollada por el proyecto "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial", son los siguientes:

- Ordenamiento comunitario,
- Habitabilidad de las comunidades,
- Plan económico productivo,
- Reforzamiento de la gestión comunitaria y territorial, y
- Fortalecimiento sociocultural.

El esquema siguiente visualiza las líneas estratégicas de un PGCT.

Figura 3: Plan de Gestión Comunitario o Territorial



Este modelo de gestión participativo parte de la visión propia que los actores locales tienen de su predio y comunidad y constituye la base de la propuesta metodológica de asesoría técnica. Su aplicación permite construir e implementar planes con un enfoque comunitario y territorial, articular a los actores locales y crear alianzas e interrelaciones que posibilitan la movilización y canalización de recursos en función lograr un desarrollo sustentable con identidad de las comunidades mapuches.

A continuación se presenta un detalle de los aspectos que incluyen las líneas estratégicas del Plan de Gestión Comunitario o Territorial:

Ordenamiento Comunitario. A través de esta línea se aborda la situación de personalidad jurídica de las comunidades o grupos, protocolos o acuerdos sobre el uso del predio, derechos de goce, estructura jurídica, mapeo y cartografía del predio, división, manejo y usos de la tierra y los recursos naturales.

Habitabilidad. Las acciones o esfuerzos en este sentido buscan generar condiciones de habitabilidad (viviendas, agua para el consumo humano, electrificación, manejo de aguas servidas, conectividad, comunicaciones, etc.) y con ello potenciar el asentamiento de los comuneros beneficiados, dando condiciones de vida básica para las familias.

Gestión económico-productiva. El propósito de este eje es aprovechar de forma más eficiente y efectiva los predios adquiridos y alcanzar un nivel de desarrollo económico sustentable que les permita a las comunidades mejorar su nivel de vida. Para ello se consideran diversas opciones de desarrollo productivo, como las siguientes:

- Plan forestal, que mejore el manejo del bosque nativo y exótico existente en una perspectiva de aprovechamiento sostenible de sus recursos y el establecimiento de plantaciones forestales fundamentalmente para la producción de leña.

- Plan ganadero, que permita la capitalización en la parte ganadera, mediante instrumentos de operación como los bancos ganaderos (ovinos o bovinos, dependiendo de las condiciones puntuales de las comunidades y sus territorios); manejo/establecimiento de praderas; alimentación, infraestructura ganadera y manejo sanitario.

- Plan de producción agrícola, que incluya seguridad alimentaria, protección de la biodiversidad, mejoramiento de la producción de hortalizas, chacras, frutales, producción y mejoramiento de cultivos tradicionales, inversiones en riego.

- Otras opciones, como turismo rural, artesanía, etc.

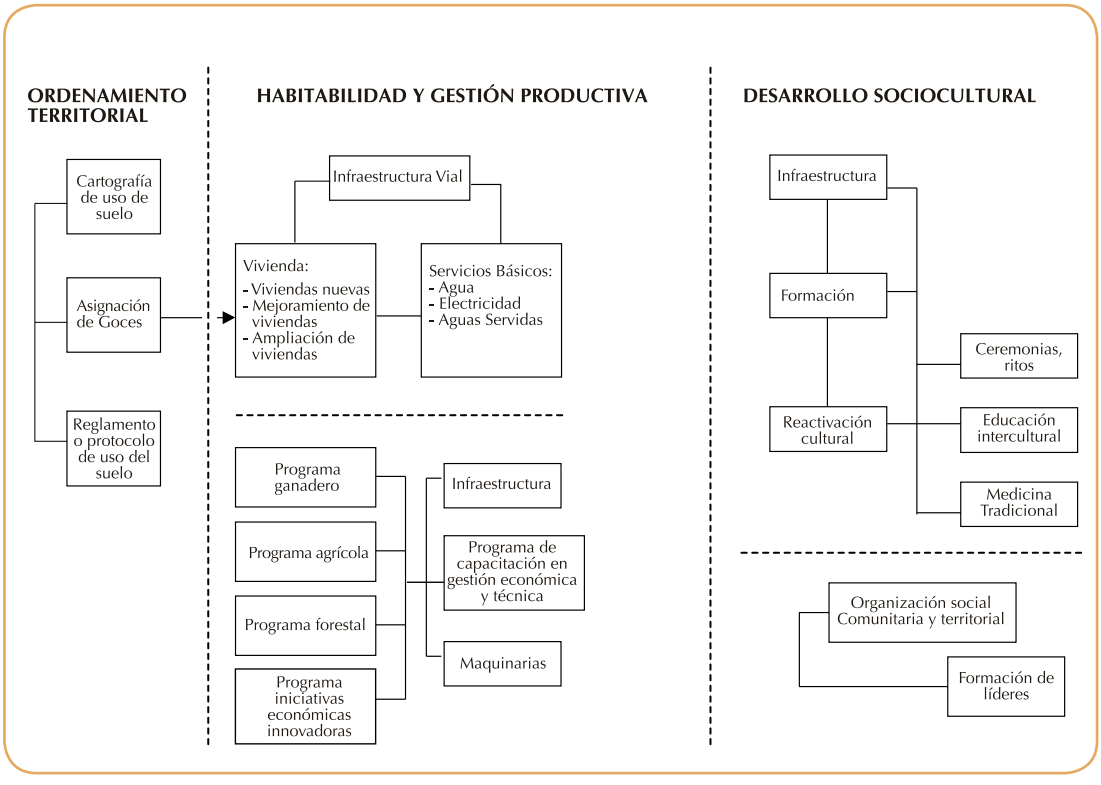
Gestión comunitaria y territorial. El fortalecimiento de los actores sociales, culturales y productivos mapuches debe ser el resultado de este eje estratégico de acción. Este resultado no se logrará de manera espontánea. Por el contrario, requerirá ser planificado y organizado y deberá contemplar programas de formación y seguimiento.

Desarrollo sociocultural. Esta línea programática se orienta al reforzamiento de la identidad y la cultura, el desarrollo de actividades recreativas y la participación de las personas mapuches en sus comunidades y territorios. Incluye los siguientes tipos de acciones: educación y salud intercultural; infraestructura cultural, deportiva y recreacional; protección de los sitios sagrados; capacitación en el ámbito cultural; y desarrollo del deporte, entre otros.

Los lineamientos descritos se conciben contextualizados en un marco de sustentabilidad y protección del medio ambiente, de tal manera que las acciones aseguren el desarrollo y el bienestar de las generaciones presentes y futuras. De la misma manera, cada lineamiento tiene como eje transversal la participación ciudadana, el enfoque territorial, el desarrollo con identidad, la perspectiva de género, el incremento de las capacidades endógenas, la generación de actores sociales, el empoderamiento cultural y productivo y la autogestión. Elemento fundamental es la visión particular y distintiva mapuche, según la cual el ser humano es inseparable de su relación con la naturaleza.

La figura 4 (en la página siguiente) presenta un esquema del plan de gestión comunitario o territorial.

Figura 4: Esquema de Plan de Gestión Comunitario o Territorial



Las comunidades mapuches con predios adquiridos de la comuna de Victoria involucradas en el proyecto "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial", después de un largo proceso de identificación y priorización de demandas y propuestas de solución, concertación en las mesas territoriales, validación en las comunidades y trabajo con actores institucionales, llegaron a definir un Plan de Gestión Territorial Raguiñmapu Lonko Mariluan. El territorio Lonko Mariluan, conocido ancestralmente como Raguiñmapu (algo así como el centro de donde fluye todo), coincide con el emplazamiento actual de la comuna de Victoria. Por otra parte, las comunidades mapuches con predios adquiridos de la comuna de Lautaro definieron también un plan, que denominaron Plan de Gestión Territorial Kalfuko.

En el siguiente recuadro se presenta, como ejemplo, el contenido de la matriz del Plan de Gestión Territorial Raguiñmapu Lonko Mariluan. Se trata de una versión en la que la terminología técnica de la matriz ha sido "traducida" por los dirigentes y *kimches* (personas sabias) de las comunidades para su socialización en las asambleas comunitarias.

Ejemplo:

Plan de Gestión Territorial Raguiñmapu Lonko Mariluan

Tema ordenamiento comunitario

"De cómo los mapuches llegamos, distribuimos y ordenamos estas nuevas tierras".

- Es urgente conseguir derechos de uso y goces para cada familia para poder postular a beneficios y proyectos, como vivienda, por ejemplo.
  Necesitamos tener los derechos de nuestra agua, de los pozos, vertientes, *menoko* (sitio húmedo con vegetación y nacimiento de agua), *trayenko* (esteros) y ríos que muchas veces ni siquiera sabemos que hay que inscribirlos o compra de los derechos para poder usarlos.
- Necesitamos contar con cementerios para nuestras comunidades en las nuevas tierras o cercanas a éstas.

Tema habitabilidad

"De cómo los mapuches hacemos para poder habitar, vivir y quedarnos en nuestras nuevas tierras".

- Es necesario que tengamos viviendas para habitar, ya sea construcción por subsidio para los que no tienen, pero también hay muchas casas que mejorar, otras que ampliar y algunos *peñi* (hermano) poder postular a nuevo subsidio. Sabemos que hay un convenio entre el Ministerio de Vivienda y CONADI: queremos estar en ese proyecto.
- Queremos que el Estado se preocupe de la falta de agua para que las familias tomemos en las comunidades, por eso queremos proyectos de agua potable rural, por ejemplo. También y junto a esto contar con casetas sanitarias para las casas.
- Es importante contar con luz eléctrica en las nuevas tierras y casas, ya que la mayoría no cuenta con este servicio.
- Hay muchos puentes y caminos de las comunidades que mejorar y construir.
- Tenemos comunidades con terrenos que se inundan y hay que hacer drenajes o protecciones para evitar esto.
- Necesitamos también mejorar las comunicaciones con teléfonos en las comunidades, mejorar los servicios de transporte, en especial para los estudiantes y *pichiqueches* (niños) que van a las escuelas y liceos.

Tema productivo

"Cuando estamos en nuestras nuevas tierras las tenemos que trabajar y eso es lo que queremos los mapuches: trabajar nuestra tierra".

- Necesitamos cercos nuevos y mejorar los que hay para poder hacer cosas y tampoco pelearnos entre nosotros porque se nos pasan los animalitos de un lado a otro.
- Hay que construir bodegas y galpones para el uso comunitario y también para cada familia.

- Mejoramiento de todo lo que es productivo, como las empastadas para los animales; también aprender y mejorar el trabajo nuestro en ganadería y agricultura.
- Proyecto para el riego de nuestras comunidades.
- Necesitamos que nos pasen ovejas a unos *peñi* y a otros *peñi* vacunos en préstamo y después nosotros devolver con crías, para así poder armarnos de animales.
- Queremos trabajar las hortalizas donde se den mejor, como también tener árboles frutales tanto para consumo de nuestras familias como para vender.
- También queremos visitar otros lugares de la región para aprender a producir cosas nuevas y que se nos apoye en esto.
- Necesitamos trabajar y plantar bosques tanto para la misma leña que usamos en las casas, como para vender los productos, y esto debe ser por planes forestales.
- Queremos apoyo para recuperar productos que antes teníamos los mapuches para nuestro consumo y también para vender, como la linaza, la *kawella* (cebada). Los mapuches los conocemos y sabemos trabajar.
- Necesitamos apoyo para la artesanía mapuche, para trabajarla, recuperarla, aprenderla, como también venderla.
- Necesitamos lugares donde guardar, envasar o juntar los productos para venderlos mejor.
- Queremos un lugar en la comuna donde vender nuestros productos y no tener que pagar tanto en impuestos, también hacer *trafkintun* (intercambio, trueque) aquí.
- Buscamos apoyo para hacer turismo rural mapuche.
- Necesitamos que se apoye con plata a los mapuches que quieran y que sea fácil para pagar o devolver.

Tema Gestión Comunitaria o Territorial

"Esto tiene que ver con la forma cómo nos relacionamos entre nosotros y entre los lof".

- Hacer encuentros en el territorio y que se turne la comunidad *lof* que lo realice.
- Queremos que el Gobierno y los servicios nos traten de manera especial como mapuches de este territorio, que se nos declare Área de Desarrollo Indígena para realizar esto.
- Que todas las 14 comunidades de este acuerdo seamos elegidas para trabajar con el programa Orígenes.
- Que la forma de trabajar unidos como mesa territorial sea apoyada y respetada.
- Necesitamos que los dirigentes se capaciten para mejorar su trabajo, también que las comunidades les apoyen y comprendan.
- Necesitamos apoyo para el arriendo de equipos y maquinarias que hacen falta en las comunidades.

Tema sociocultural

"Esto es lo que más nos preocupa como familias mapuches, como lof y como territorio para no seguirnos perdiendo como pueblo y ganar respecto".

- Queremos apoyo para realizar nuestras propias cosas como los *we txipantu* (año nuevo mapuche), *trawün* (reuniones) y *palín* (juego de la chueca). Aquí los mapuches tenemos mucha responsabilidad.
- Queremos ubicar donde están los sitios sagrados, protegerlos y marcarlos.
- Necesitamos cercar los *ngüillatuwe* (lugar sagrado en el que se realizan las ceremonias religiosas) y también las canchas de fútbol.
- Queremos tener escuelas en las comunidades y el territorio donde se hagan clases en mapuche, se enseñe nuestra lengua y se respete nuestra cultura.
- Queremos contar con una biblioteca en la comuna que muestre las distintas culturas, dándole importancia a todas y con mayor razón a la mapuche.
- Queremos mayor respeto y que se acepte la medicina mapuche, incluso desde la municipalidad, que debe tener profesionales y auxiliares que sean mapuches y conozcan de nuestras medicinas para trabajar mejor con los *peñi*.

Definidos los Planes de Gestión por las comunidades y las mesas territoriales, estos fueron presentados a las autoridades locales y regionales, tanto públicas como privadas, con la intención de establecer redes de apoyo que permitan su implementación. Para ello las comunidades de Victoria, primero, y de Lautaro, después, organizaron un gran evento propio de la cultura mapuche denominado *futa trawün*, que significa gran reunión o encuentro territorial, ambos realizados en el 2006. Participaron las comunidades involucradas, comunidades vecinas y autoridades (Intendente, representantes de CONADI, Obras Públicas, INDAP, CONAF y municipio, entre otros). En ambas oportunidades las comunidades, coordinadas por las respectivas mesas territoriales, ratificaron su consenso respecto al Plan de Gestión respectivo y lo presentaron y entregaron a las autoridades. Estos planes incluyeron los resultados de los diagnósticos de las comunidades y las propuestas estratégicas a nivel comunitario y territorial.

Los objetivos de los *futa trawün* estuvieron dirigidos, por lo tanto, a lograr un compromiso político de las instituciones para que apoyen la implementación de las iniciativas contenidas en los planes y coordinen los esfuerzos que hacen o que potencialmente pudieran hacer para generar los procesos y cambios que las comunidades requieren para posibilitar un adecuado uso y desarrollo

de los predios adquiridos. Los planes entregados a las autoridades son justamente planes de desarrollo integral. El propósito, en este contexto, es que el apoyo puntual que pueda brindar una institución se potencie sinérgicamente en el territorio con el apoyo de otras.

Los *futa trawün*, además de lograr el compromiso de las autoridades para apoyar los planes, contribuyeron al rescate y revitalización cultural de las comunidades, al recuperar una forma ancestral de encuentro de los mapuches.

Sin duda, los *futa trawün* fueron un hito importante para las comunidades ya que favorecieron su posicionamiento en el territorio y la comuna y, además, representaron un avance en el proceso de búsqueda de alternativas de desarrollo para sus territorios. Pudieron, además, reafirmar la autoestima al demostrar su capacidad de levantamiento de una propuesta de trabajo que organiza y prioriza la demanda y propone soluciones.

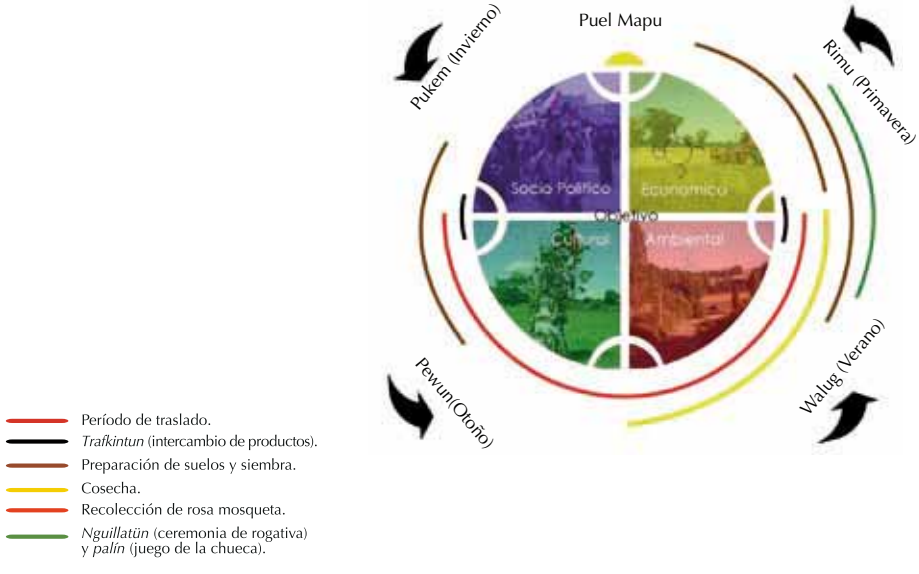
La planificación a nivel territorial fue seguida por un proceso semejante a nivel de cada comunidad involucrada. Para ello se aplicó un esquema de trabajo similar, es decir, un análisis FODA, para identificar las fortalezas y oportunidades de que dispone la comunidad y también identificar las debilidades y amenazas que enfrenta. En cada caso se reconstruyó la historia de la comunidad y se analizaron los aspectos económico-productivo, sociocultural e infraestructura (social y productiva) y se plantearon posibles líneas de trabajo e ideas de proyectos.

El proceso descrito se complementa y enriquece con la experiencia desarrollada por el proyecto "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras" en las comunas de Lumaco, Los Sauces, Traiguén y Victoria. En este caso, la etapa de planificación se llevó a cabo mediante dos talleres: el primero tuvo como objetivo entregar a las comunidades las nociones básicas de la planificación y rescatar las primeras ideas sobre posibles líneas de desarrollo; el segundo se propuso generar un plan de desarrollo comunitario detallado, el cual fue finalmente reexaminado y validado por cada comunidad.

También en la experiencia de este proyecto se encuentra la práctica de realizar *futa trawün*. Estos encuentros se han llevado a cabo en momentos clave y con diferentes objetivos, como la puesta en marcha del proyecto, la coordinación de las comunidades, la planificación preliminar, la validación de los diagnósticos y planes territoriales y, por último, la presentación de los planes a las autoridades.

Un aporte metodológico significativo derivado de la experiencia de trabajo de este proyecto es el enfoque utilizado para la planificación estratégica. Este enfoque, presentado en siguiente gráfico, es particularmente interesante por su noción integral e interrelación de elementos y por la pertinencia cultural que tiene, ya que se inspira en la estructuración del mundo mapuche reflejada en la iconografía del *kultrün* (tambor ceremonial).

Figura 5: Enfoque de la Planificación Estratégica de las Comunidades del Territorio Nagche



Para realizar las acciones contenidas en las dimensiones sociopolítica, económica, cultural y ambiental del plan estratégico de las comunidades se incluye una propuesta de tiempos asociada a cada estación del año, de acuerdo al calendario mapuche. La propuesta se expresa en líneas de colores alrededor de la cruz compuesta del *kultrün* mapuche. Cada línea de color corresponde a actividades fundamentales de las comunidades mapuche.

La directriz del plan estratégico define el objetivo general. Este objetivo es el elemento globalizador de todas las estrategias o marco de referencia que refleja el consenso que permite avanzar hacia el logro de los cambios. Representa la visión de futuro (situación deseada).

El plan estratégico incluye cuatro dimensiones (sociopolítica, económica, cultural y ambiental) de manera combinada e integrada. Esta conjunción se considera clave para el desarrollo integral y efectivo de las comunidades mapuches.

El objetivo general que persiguen las comunidades es lograr el asentamiento sostenible de las familias que cuentan con tierras nuevas. Para ello es necesario abordar paralelamente las cuatro dimensiones o lineamientos estratégicos que son interdependientes, tal como aparecen en la Figura 5.

Dimensión sociopolítica:

La dimensión sociopolítica considera todas aquellas acciones que permitirán a la comunidad lograr su asentamiento en la nueva tierra de una manera organizada, consensuada y equitativa. Para ello define un programa de habitabilidad (vivienda, agua para consumo humano, electrificación, caminos y acceso a servicios públicos, como educación y salud) y un programa de fortalecimiento organizativo (capacitación para la autogestión comunitaria, ordenamiento comunitario predial, institucionalidad territorial, sede comunitaria, goces, acuerdos y reglamentos internos y medios de información y comunicación).

Dimensión económica:

La dimensión económica se refiere al uso eficiente de los recursos que existen en el predio (desarrollo económico productivo) y al respeto a los *newene* (energías) que forman parte del equilibrio ambiental (*ixofil mongen*).

La dimensión económica contempla un programa de seguridad/soberanía alimentaria, cuyo objetivo es garantizar la alimentación de las familias mapuches, a través de la dotación básica de infraestructura, medios de producción y conocimientos, rescate de semillas y plantas locales, todo ello para permitir un uso eficiente, sostenible y diversificado del espacio productivo familiar. El establecimiento en el nuevo predio de actividades como la huerta, el invernadero, los frutales, la cría de aves de patio y la ganadería menor son elementos claves para la seguridad alimentaria familiar.

La dimensión económica también contempla un programa de gestión integral de agua para riego. Este programa incluye subprogramas de estudio de potencial hídrico para riego, infraestructura de riego y capacitación comunitaria para el uso eficiente del agua.

Finalmente, la dimensión económica contempla un programa de desarrollo silvoagropecuario sostenible, cuyo objetivo es desarrollar rubros productivos pertinentes a las comunidades, de acuerdo a las condiciones agroclimáticas, mercados y tecnologías apropiadas a la cultura y al medioambiente. Este programa incluye acciones de capacitación e investigación aplicada en rubros de interés comercial en el contexto mapuche, establecimiento de rubros, asistencia técnica, mecanización sostenible de labores agrícolas, fomento ganadero, mejoramiento de infraestructura comunitaria, innovación, industrialización de productos y comercialización.

Dimensión Ambiental:

El equilibrio natural de las tierras es fundamental para la sostenibilidad de los sistemas productivos. Las familias deben conocer su territorio, observar las zonas que es necesario proteger especialmente (como los nacimientos de agua), definir las áreas donde se requiere hacer mejoramiento de suelos, los lugares donde existe bosque o se establecerá alguno, las zonas que son frágiles ambientalmente y que requieren de un manejo especial.

La dimensión ambiental del plan estratégico contempla un programa de recuperación y protección de "espacios ecológicos". El objetivo de este programa es favorecer la sostenibilidad ambiental de las comunidades, mediante el mejoramiento de los recursos naturales y la biodiversidad. Incluye acciones de capacitación, protección de fuentes de agua, establecimiento de cercos vivos, cosecha de aguas, viveros de especies nativas y repoblamiento de zonas forestales con estas especies, entre otras.

La dimensión ambiental también incluye un programa de recuperación y conservación de suelos y un programa de fomento de la agricultura orgánica, este último como una forma de hacer un uso eficiente y sostenible de los recursos naturales y generar a la vez una oportunidad comercial.

Finalmente, la dimensión ambiental incluye un programa de manejo de basuras y recolección de residuos sólidos no orgánicos.

Dimensión cultural:

La dimensión cultural contempla un programa de fortalecimiento de la identidad cultural. Su objetivo es contribuir a los procesos de recuperación y fortalecimiento de los valores, conocimientos y sistemas que constituyen la cultura mapuche. El propósito es que las familias mapuches puedan reconocerse y autoafirmarse como mapuches y a la vez logren fortalecer su relación con la naturaleza.

Algunas acciones que forman parte de este programa se refieren a la protección de los espacios sagrados, el fortalecimiento de la identidad mapuche, los intercambios culturales y la incorporación de la educación mapuche en las escuelas del territorio.

Es parte de esta dimensión el mejoramiento de las relaciones entre las comunidades. Para ello es fundamental recuperar y potenciar los intercambios y la articulación entre comunidades, favorecer el desarrollo de acciones de cooperación recíproca y realizar actividades culturales y religiosas con otros *lof*.

La dimensión cultural también contempla un programa de rescate y fortalecimiento de oficios tradicionales, mediante el apoyo a los artesanos locales y el establecimiento de escuelas de oficios y centros de

promoción y comercialización de productos y artesanías mapuches.

Finalmente, la dimensión cultural incluye un programa de fortalecimiento y promoción de las prácticas de medicina tradicional, la reincorporación de plantas y semillas en la alimentación y la innovación en la gastronomía mapuche.

Las líneas estratégicas del plan (económica, cultural, ambiental y sociopolítica) constituyen los temas clave para pasar de la situación actual de la comunidad y del territorio a la situación deseada. Son las áreas más relevantes que apuntan directamente al logro de la directriz general.

Las líneas específicas del plan son los medios para alcanzar el objetivo central dentro de cada una de las líneas estratégicas definidas. Los medios o instrumentos se presentan en forma de programa y proyectos.

Un mérito importante del modelo de plan estratégico de las comunidades desarrollado por el proyecto "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras" para el territorio Nagche es la integración de las diferentes dimensiones (sociopolítica, económica, ambiental y cultural) y la utilización de la simbología mapuche representada en el *kultrün* para expresar los diferentes componentes del plan y su interrelación. Esto último hace que la presentación de la propuesta sea de gran pertinencia cultural y, por lo mismo, resulte más fácilmente comprensible para las comunidades.

4.4 Gestión institucional y ajuste del plan

Esta etapa corresponde a la fase posterior a la elaboración del plan de gestión comunitario y territorial e involucra lo siguiente:

- En primer lugar el diseño de una estrategia de gestión, en donde se determine la o las estructuras a las cuales se deberá hacer entrega del plan, de acuerdo a criterios de pertinencia y oportunidad política y económica.

- Entrega del plan de gestión a la institucionalidad, que puede hacerse al nivel central o regional, o a cada una de las instituciones o sectores de acuerdo a los ejes temáticos.

- Definición participativa de estructuras de diálogo o negociación para la inversión solicitada en los planes; definición de los interlocutores institucionales y los canales de vinculación (como, por ejemplo, mesas temáticas comunales propuestas por la Intendencia para atender al Plan de Pewenco). Todas estas definiciones deben hacerse en acuerdo de las partes, y considerando las posibilidades reales de relación.

- Definición de plazos para la atención de las demandas del plan. Este punto es clave para redefinir los plazos de ejecución de los planes propuestos.

- Ajuste del plan de gestión en consideración a las posibilidades reales de inversión existentes (tomando en cuenta los instrumentos estatales existentes, las normativas o reglamentos, etc.); ajuste de acuerdo a variaciones de la realidad que deberán hacerse cuando corresponda (sobre todo si pasa mucho tiempo en atenderse un tema específico). A este respecto es posible que un instrumento de los establecidos en el plan de gestión cambie o se modifique para ajustarlo a instrumentos existentes. Por ejemplo, podemos sugerir el establecimiento de empastadas a través del programa SIRSD, de INDAP, y que en esta etapa lleguemos a definir que no todos van a poder acceder al apoyo de esta institución, y que se deberán buscar nuevos recursos u oportunidades para atender a quienes queden fuera.

- Acuerdos de focalización de inversiones: convenios, postulaciones, focalizaciones, priorizaciones, etc. Esto es previo a la ejecución, en tanto va a definir los montos de inversión concretos, los instrumentos o vías de canalización de recursos, plazos de ejecución presupuestaria, los beneficiarios o participantes de los beneficios o proyectos, puntos que obviamente dan el marco para la ejecución propiamente tal. Debe ser resultado de las definiciones anteriores y fundamentalmente de la relación o interlocución entre la institucionalidad y las organizaciones de base, con los apoyos técnicos que se definan.

4.5 Implementación del plan, a través de programas y proyectos

Una vez ajustados los planes de gestión comunitario y territorial, el paso metodológico sucesivo es la implementación de los planes a través de programas y proyectos. Es sin duda la etapa más difícil de llevar a cabo dado que requiere de inversión (que los proyectos FAO-CONADI no contemplan) y también de un apoyo sinérgico e integrado de parte de los servicios públicos y el municipio, aspecto este último complejo de asegurar debido a que persiste en gran medida un enfoque sectorial de trabajo en las instituciones.

El proyecto "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras", tal como su título lo indica, no se propuso encarar esta etapa. En este sentido, su objetivo concluye con el diseño de los planes estratégicos, quedando el seguimiento para la implementación de los planes a cargo de la Asociación Ñankuchew, como contraparte indígena, y de las instituciones públicas y privadas que le brinden su apoyo. En cambio, el proyecto "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial" se propuso abordar esta fase del proceso, facilitando la articulación entre las comunidades y territorios y las instituciones públicas y privadas en función de asegurar los recursos necesarios para la ejecución de los programas y proyectos comunitarios. En esta línea logró algún avance, del que se pueden extraer algunas enseñanzas, ya sea de los logros, como de las limitaciones enfrentadas.

En el capítulo anterior se mencionó que los ejes o lineamientos estratégicos considerados en los planes de gestión comunitarios y territoriales definidos en el marco del proyecto "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial" se refieren a: ordenamiento comunitario, habitabilidad de las comunidades, desarrollo económico productivo, reforzamiento de la gestión comunitaria y territorial y fortalecimiento sociocultural. Como se recordará, los planes plantean un conjunto de soluciones y propuestas para cada uno de estos lineamientos, los que conforman programas.

Teniendo siempre presente que el eje del proceso de sistematización es la metodología utilizada, este capítulo se centra sobre todo en el cómo fue encarada la implementación de cada uno de estos lineamientos de los planes comunitarios o territoriales, a través de programas de acción. Se reitera que las conclusiones corresponden a la experiencia desarrollada por el proyecto "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial".

A continuación se abordan los programas de acción para la implementación de cada uno de los lineamientos de los planes comunitarios o territoriales:

4.5.1 PROGRAMA DE ORDENAMIENTO COMUNITARIO

Una demanda muy sentida por las comunidades se refiere a la división de la tierra para el aprovechamiento de los recursos naturales del predio. Este se mantiene en régimen de copropiedad, pero los miembros de la comunidad tienen la opción de dividirlo según diversos modelos de distribución para obtener derechos de goce individual o comunitario. El loteo es uno de los primeros acuerdos que se adopta. La distribución que se hace, sin embargo, no siempre es la más adecuada y equitativa: se presentan diferencias de criterios e intereses, hay desproporción en el reparto si se considera el potencial productivo de los terrenos, el número de hectáreas finalmente asignadas no siempre corresponde, hay familias que no ocupan el predio, ocurren también hechos de apropiación ilícita de dineros y/o recursos, etc. En ciertos casos, la procedencia de familias de diversas comunidades de origen contribuye a las diferencias. Naturalmente, estas situaciones generan conflictos intracomunitarios, en ocasiones muy serios, los que obstaculizan el asentamiento armónico en el nuevo predio.

¿Cómo fue encarada esta problemática y qué elementos útiles se pueden extraer que contribuyan a resolver los conflictos y a mejorar el abordaje del tema a futuro?

El proyecto FAO-CONADI "Apoyo al Desarrollo Predial" consideró, como primer paso, la necesidad de cartografíar el predio. Con este fin desarrolló una consultoría de mapas y cartografía digitada que elaboró una base cartográfica de la realidad de las comunidades reasentadas que sirviera para la toma de decisiones. Los resultados incluyen: mapas territoriales de las comunidades, mapas del contexto comunal y mapas temáticos de cada una de las comunidades participantes en el proyecto sobre uso del suelo, tipo de suelo, disponibilidad de agua, infraestructura y principales accesos y caminos. La consultoría localizó y cuantificó los recursos existentes, no le correspondió evaluar su condición actual ni sus posibilidades de desarrollo productivo a futuro. También elaboró una propuesta de zonificación para el manejo del uso del suelo y otra sobre división de goce para la instalación de viviendas.

Las cartografías fueron realizadas con la participación de las comunidades mediante actividades de terreno, trabajo de gabinete, talleres de análisis, ajustes, validación y socialización de los mapas generados.

Con respecto a la división predial y uso de la tierra, se identificaron cuatro modelos:

- *Uso individual*. Por acuerdo de la comunidad, el predio se divide equitativamente en lotes o fajas que se distribuyen entre las familias que la componen. Es la situación más común en el caso de las comunidades reasentadas de Victoria y Lautaro. Sin embargo, la casi la totalidad de las comunidades disponen de sitios o espacios comunitarios o culturales.

- *Uso comunitario*. Consiste en asignar una superficie pequeña (goce a cada beneficiario). El resto del terreno es de uso comunitario para el desarrollo colectivo de actividades productivas. Es el caso predominante en las comunidades Nagche de Lumaco, Los Sauces, Traiguén y Victoria, y lo que ocurre en la comunidad Juan Andrés Cheuque, de Victoria.

- *Uso mixto:* Consiste en la combinación de uso privado o individual y espacios comunitarios.

- *Uso según grupo de interés productivo*. Corresponde a una forma de uso entre grupos pequeños de comuneros que tienen intereses productivos comunes. Se da principalmente en el caso de los productores de la comunidad de Ancao Ancatén, de Victoria, en la que hay un grupo que trabaja comunitariamente un plan de gestión productiva y otro que lo hace en forma individual.

Durante la experiencia de trabajo con las comunidades reasentadas han surgido varias reflexiones sobre el tema de la repartición de la tierra, especialmente en el marco del proyecto "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras". Ello se debe probablemente a que las comunidades participantes en este proyecto tienen un concepto más arraigado sobre el uso comunitario de los nuevos recursos. Uno de los planteamientos principales parte de la noción según la

cual la tierra constituye un micro territorio que debe ser desarrollado sosteniblemente, con eficiencia energética desde una perspectiva intergeneracional. Por lo tanto, entender los recursos territoriales como individualizables implica el riesgo de una explotación cortoplacista a beneficio de unos pocos, lo cual genera inequidad, que es la base de los conflictos entre las personas. Por ejemplo, cuando hay recursos como bosque nativo, agua u otro bien económico o cultural no divisible, una propuesta de asignación individual de la tierra puede llegar a generar conflictos irreparables entre las familias. De esta manera, se cometería un error cuando se promueve el individualismo como parte de las reglas de las políticas públicas. Si el objetivo es fortalecer a la comunidad –como un proceso dinámico entre las personas- se deben estudiar las causas de los desentendimientos. Desde el punto de vista sicológico, estos pueden derivarse de procesos acumulativos de desconfianza originados en la mentira o de conductas individualistas en algunas personas que atentan contra las decisiones colectivas. Es reconocido que la honestidad es un valor muy importante dentro de los pueblos originarios. Por ello, para resolver desavenencias o conflictos, el planteamiento es que las soluciones deben desarrollarse sobre la base de la transparencia y la claridad en la búsqueda del bien común.

Según los diagnósticos realizados por este proyecto, la mayoría de las comunidades Nagche reasentadas, en los primeros 2 a 4 años, realizan un uso comunitario de la tierra, con goces individuales de 2 a 5 hectáreas, según el rubro predominante y la antigüedad del asentamiento (el goce tiende a aumentar con el tiempo). Cuando los comuneros no pueden optar a beneficios o servicios para el uso comunitario del predio, se produce la subdivisión, al no visualizarse otra alternativa.

La caracterización de cuatro comunidades reasentadas en Victoria y Lautaro realizada por un estudio de caso[16] revela, en cambio, lo siguiente: las comunidades consideran y valorizan la producción y el trabajo individual más que el trabajo comunitario; hay una progresiva pérdida de la cultura; cuando se presentan desacuerdos relacionados

16 Estudio de Caso "La experiencia en conflicto de tierras en predios adquiridos para las comunidades Ignacio Queipul Millanao II - Santa Filomena, Juan Caniuleo Pinoleo II, Huenuta Curilem y Anastasio Morales". Consultoría de Análisis y Propuestas de Metodologías para la Resolución de Conflictos de Tierras en Territorios Indígenas, Luis Obando Enríquez. Región de La Araucanía, Chile, noviembre, 2006. Proyecto FAO-CONADI UTF/CHI/024 "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial".

con la distribución de la tierra, existe ineficiencia en el funcionamiento de los mecanismos de resolución de conflictos, sean estos administrativos (CONADI) o judiciales; en estos casos, hay una tendencia a la judicialización de los conflictos.

El modelo de distribución de la tierra de cada comunidad depende, así, en gran medida, de su grado de cohesión y fortaleza cultural, ya que la forma ancestral de uso de la tierra para el pueblo mapuche es de tipo comunitario. Sin embargo, la influencia del entorno y la focalización individual de los instrumentos de apoyo del Estado determinan a la postre, en muchos casos, la decisión de lotear el predio para posibilitar el goce individual. La asignación de derechos de goce permite a las familias postular a subsidios familiares y a programas de INDAP, entre otros.

Una alternativa seguida por algunas comunidades ha sido la firma de un protocolo de acuerdo interno en el que se establece el uso que la comunidad le dará a la tierra. Este protocolo consensuado se suscribe lo más tempranamente posible, incluso antes del traslado, para que las reglas del juego estén definidas y claras desde un inicio para todos los comuneros participantes. De esta manera se evitan conflictos.

El proyecto "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial", en respuesta a los requerimientos relacionados con el tema de los derechos de goce identificados por los diagnósticos en las comunidades de Lautaro y Victoria, facilitó un proceso de constitución y asignación de goces, tanto individuales como comunitarios. Para ello se estableció un programa especial de goces, financiado por la CONADI y ejecutado por la SEREMI de Bienes Nacionales. Este programa se enmarca en el Convenio CONADI-Bienes Nacionales.

Disponer de cartografía del predio y de propuestas de zonificación para el manejo del uso del suelo y la distribución de la tierra para la asignación de derechos de goce ayuda a la comunidad a tomar decisiones equitativas, permite prevenir conflictos y favorece el consenso y la armonía entre los comuneros.

Un segundo aspecto relacionado con el ordenamiento comunitario se relaciona con la condición jurídica de las comunidades. Muchas de ellas no tienen personalidad jurídica propia, lo que las hace dependientes de la comunidad de origen para cualquier gestión que pone como requisito este reconocimiento legal. La estrategia de trabajo en este tema contempla el apoyo de la CONADI, institución a la que le corresponde otorgar personalidad jurídica a las comunidades que lo solicitan.

Por último, la estrategia de trabajo propuesta y desarrollada en relación a ordenamiento comunitario aborda directamente el tema de los conflictos internos y externos que afectan a las comunidades. Estos conflictos, como se señaló, tienen generalmente origen en situaciones de desequilibrio en la distribución, tenencia, uso, manejo y gestión de recursos, sean estos de tipo financiero o recursos naturales del predio adquirido. Frente a esta problemática, el planteamiento desarrollado y propuesto ha sido la colaboración entre las partes en contraposición para la construcción colectiva de soluciones, mediante la aplicación de una metodología para el abordaje colaborativo de conflictos de tierras[17].

El método de abordaje colaborativo consiste en la construcción de un proceso de toma de decisiones conjunto entre las partes, las que se comprometen, involucran y

17 La mencionada metodología fue desarrollada como parte de la consultoría "Análisis y Propuestas de Metodologías para la Resolución de Conflictos de Tierras en Territorios Indígenas", la que estuvo a cargo de Luis Obando Enríquez.

participan de la solución del problema. Se persigue que las soluciones se construyan a partir de la diversidad de percepciones e intereses de las partes involucradas.

La ruta metodológica propuesta para el abordaje colaborativo de conflictos de tierras incluye un conjunto de acciones consecutivas a realizar por un "equipo facilitador". En el Anexo 3 se presenta una matriz con los pasos, actividades, herramientas y actores que la metodología contempla para el abordaje de los conflictos.

La metodología plantea que los implicados lleguen a un acuerdo preliminar o pacto de aplicación del proceso para encarar y analizar en profundidad y de manera integral los conflictos existentes, sean estos visibles o "invisibles", y sobre esta base hacer el ejercicio colaborativo de construcción de soluciones, en que todos son parte.

La idea del abordaje colaborativo supone "ponerse a trabajar sobre el conflicto", no necesariamente resolverlo o manejarlo, sino más bien transformarlo, desde su actual determinación a otra colectiva, compartida, visibilizada y consensuada. En otra palabras, propone a los implicados "poner las cartas sobre la mesa" y, posterior a ello, utilizar la creatividad para avanzar en gestionar mejores situaciones

y escenarios. De esta manera, el conflicto se transforma en el punto de partida de un espacio de propuesta, en un plan para vivir mejor.

Los procesos participativos de resolución de conflictos tienen la ventaja de que son el producto de consensos y, por lo tanto, como resultado constructivo de una disputa, tienen más probabilidades de hacerse efectiva que una decisión en la que existen ganadores y perdedores. Además, a diferencia de lo que ocurre en procesos jurídicos, las partes en disputa influyen en la solución de manera constructiva.

La CONADI cuenta con una Oficina de Conciliación. La intención es que la metodología de abordaje colaborativo de conflictos de tierras permita mejorar los procedimientos actualmente utilizados y complemente las estrategias existentes sobre el tema[18]. En todo caso, la propuesta desarrollada abre la posibilidad de que una comunidad, mesa territorial, municipio o servicio público involucrado, aparte de CONADI, puedan convocar a las partes implicadas para iniciar un proceso de abordaje colaborativo.

4.5.2 PROGRAMA PARA LA HABITABILIDAD EN LAS COMUNIDADES

A partir del momento en el que las comunidades reciben materialmente el predio de parte de CONADI, comienza el proceso de asentamiento en el nuevo espacio. Cuando se trata de espacios colindantes, basta que los comuneros incorporen las nuevas tierras. En este caso, en los hechos se trata de una ampliación, no necesariamente implica traslado y, por lo tanto, la ocupación es rápida. En cambio, cuando el predio nuevo está más alejado, la ocupación es más lenta.

Si en el nuevo predio existen casas patronales y de inquilinos, generalmente se las reparten. Es frecuente que la directiva quiera la casa patronal, lo que puede generar un conflicto en la asamblea. En otros casos la casa patronal se destina a sede comunitaria.

Las primeras familias que se trasladan al predio nuevo son generalmente aquellas que se encuentran en estado más crítico desde un punto de vista social. Muchas veces

18 "Vivir en Paz, Conciliación para la resolución pacifica de conflictos indígenas". Temuco, Chile. CONADI Sur - Servicio Alemán de Cooperación Social (DED). 2005. 94 p.

desarman las mediaguas y las instalan en el nuevo lugar. Las demás familias se trasladan cuando se definen los derechos de goce o cuando se hacen las subdivisiones de hecho.

Las familias que en la comunidad de origen fueron beneficiadas con un subsidio de vivienda saben que difícilmente recibirán un nuevo subsidio habitacional de parte del Estado. Por esta razón, trasladan sus casas al nuevo predio. Hay familias, sin embargo, que permanecen en la comunidad de origen y que solamente hacen una ocupación productiva en el nuevo predio. Es decir, no se asientan, pero sí hacen ocupación. Es generalmente el caso de algunas personas mayores. Los jóvenes suelen trasladarse apenas pueden.

Juan Rubilar, Presidente de la Comunidad Juan Ignacio Queipul, de Victoria, resume así los problemas de habitabilidad que enfrentan las familias en los nuevos predios: "Entre los primeros que me vine fui yo y otra persona más. Y así se vino llegando la gente, con un entusiasmo de trabajar, de buscar dinero por distintas organizaciones, para tener otra vida futura. Las necesidades eran, en primer lugar, las más urgentes, la vivienda, electrificación y agua potable. Les hemos dicho a diferentes autoridades que falta agua. Se está consumiendo unas aguas absolutamente de riego. Nosotros estamos tomando agua del riego, en cualquier minuto puede quedar el desastre, y hay harto niño".

Hay casos en que las familias se instalan temporalmente en los galpones que encuentran en el nuevo predio. La falta de vivienda y de servicios básicos y, en general, la precariedad de las condiciones iniciales de habitabilidad de las comunidades reasentadas constituyen un problema cuya solución no admite demora. La verdad es que lo lógico sería poder contar con un programa de apoyo en esta materia que vaya asociado al proceso de compra del predio.

Por de pronto, veamos de qué manera fueron encaradas estas necesidades como parte de los planes de gestión de las comunidades y territorios.

El componente de habitabilidad de los PGCT incluye la construcción, el mejoramiento o la ampliación de viviendas, la dotación de agua potable, electricidad, saneamiento básico, puentes, caminos, teléfono en la comunidad, transporte, escuela, salud. Se trata de una amplia gama de necesidades cuya atención involucra a los servicios del Estado, preferentemente a los ministerios de Vivienda, Obras Públicas, Educación, Salud y municipio.

La habitabilidad también supone que la familia pueda desarrollar en el entorno de la vivienda un huerto familiar, una chacra y frutales destinados a garantizar la seguridad alimentaria básica para la familia.

Un aspecto de la estrategia de trabajo se ha orientado a favorecer la articulación institucional para la implementación de soluciones. En este marco, se menciona la existencia de un Convenio entre el Ministerio de Vivienda y la CONADI mediante el cual se asigna una cantidad de subsidios para viviendas rurales a las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI). El planteamiento al respecto se ha orientado a lograr que el convenio se amplíe a las comunidades con predios adquiridos, de tal manera de atender las necesidades de este sector, en colaboración con los municipios.

En la renovación del referido convenio se ha considerado un cierto número de cupos para comunidades reasentadas, previa caracterización de los postulantes. Para ello se ha constituido una comisión de trabajo en la que participan representantes del MINVU, proyecto FAO-CONADI, municipios y mesas territoriales. La comisión ha elaborado un Plan Especial de Vivienda para Comunidades con Predios Adquiridos. Este plan prevé el levantamiento y caracterización de la demanda y el apoyo para la presentación de las postulaciones al MINVU IX Región. Un aspecto que se ha buscado asegurar es la vinculación con los objetivos municipales de desarrollo en materia de habitabilidad.

Como punto de partida del proceso orientado a desarrollar los lineamientos relacionados con habitabilidad se ha identificado la oferta institucional en materia de mejoramiento, ampliación y construcción de viviendas nuevas y los procedimientos e instrumentos que deben ser utilizados para acceder a los beneficios.

Enseguida, las asambleas de las comunidades han sido informadas al respecto y se ha acordado trabajar en la ejecución del plan con la mayor urgencia, dada la prioridad del tema.

Como paso siguiente se ha realizado un levantamiento participativo de los antecedentes diagnósticos sobre la demanda de vivienda en las comunidades, buscando que fuese lo más acotada posible. Finalmente, la demanda organizada, validada por las comunidades, ha sido presentada por éstas a las autoridades pertinentes (municipio, CONADI y SEREMI del MINVU).

A lo largo de este proceso, el rol del proyecto FAO-CONADI ha sido de acompañamiento y asesoría a las comunidades y mesas territoriales, en el entendido que el protagonismo en la gestión es de sus dirigentes y que, al asumirlo, se fortalecen como organización.

En materia de conectividad vial y electrificación la estrategia para la implementación del Plan de Gestión Comunitario o Territorial ha sido semejante. También en este caso las comunidades han realizado un levantamiento de demanda organizada y han hecho gestiones ante el municipio y los servicios del Estado para que se realicen las obras requeridas. En cuanto a caminos vecinales, se necesitan nuevas vías y, en otros casos, que las existentes sean ripiadas, de tal manera que en invierno puedan transitarse. La SEREMI de Obras Públicas de la IX Región cuenta con un programa de Mejoramiento de Caminos en Comunidades Indígenas.

Junto con estas iniciativas, el MOP y la CONADI contemplan un programa para mejorar el sistema de agua potable rural. En relación al aspecto relacionado con electrificación, se menciona el Programa de Electrificación Rural, PER, creado en 1994, con el objetivo de dar solución a las carencias de electricidad en el medio rural, reducir las migraciones, fomentar el desarrollo productivo y mejorar el acceso a la salud y a la educación de las comunidades campesinas e indígenas. El Programa ha sido ejecutado por los Gobiernos Regionales a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR.

En conclusión, existe un marco de iniciativas del Estado destinado a la inversión en infraestructura básica en las zonas rurales. Vale la pena reflexionar de qué manera esta oferta se articula y llega a las comunidades reasentadas y qué conclusiones y lecciones aprendidas se pueden extraer de

la experiencia que ayude a mejorar las políticas y acciones hacia delante. En los capítulos 5 y 6 se retoma este tema y se plantean conclusiones y recomendaciones.

4.5.3 PROGRAMA DE DESARROLLO ECONÓMICO PRODUCTIVO

Un diagnóstico[19] de la situación económica-productiva de las comunidades mapuches llegó a las siguientes conclusiones:

- El modelo económico vigente en la actualidad en Chile exige una alta capacidad de absorción social de las tecnologías existentes, un alto nivel de especialización en las actividades económicas realizadas y un alto nivel de interacción con otros actores económicos, aspectos de los cuales la población indígena es altamente deficitaria, sobre todo la población rural. En efecto, pese a los cambios generados en los últimos años, los niveles de capital humano en la población indígena aún son bajos, lo cual genera una escasa capacidad de absorción social de conocimientos y tecnologías para la innovación económica y social.

- La mayor parte de la población indígena rural, alrededor del 70%, practica actividades económicas de subsistencia o es asalariada rural, e intencionadamente no persigue articulaciones permanentes con los mercados regionales o internacionales. Por el contrario, la relación con los mercados, en estos casos, es estrictamente local (pueblos o ciudades cercanos) y se da cuando la producción agrícola genera excedentes comercializables.

- En la macro zona centro sur (regiones VIII a X) se ha concentrado la mayor cantidad de compras de predios para la población indígena por parte de CONADI, pero no se han efectuado acciones sistemáticas y suficientes para generar en ellos procesos sociales y económicos permanentes y autogestionarios.

19 Tomado de una presentación que recoge antecedentes de la Jornada de Reformulación de Programas MIDEPLAN – CONADI para la formulación del Programa Subsidio Fomento a la Economía Indígena Urbana y Rural, período 2000 – 2005.

- La mayor parte de los pequeños empresarios indígenas urbanos y sobre todo rurales no cuentan con acceso a la oferta pública o privada de instrumentos de financiamiento, básicamente porque en la mayoría de los casos la actividad microempresarial es informal, porque no se cumplen los requisitos mínimos exigidos para el acceso a dichos instrumentos (montos de capital, montos de facturaciones mensuales, presencia de garantías, etc.), porque no siempre es posible constituir organizaciones con capacidad de gestión, considerando que los recursos públicos, al menos, enfatizan el uso de instrumentos por parte de grupos organizados.

En el caso específico de las comunidades reasentadas el cuadro es más crítico, pues, cuando se trata de relocalizaciones lejanas a la comunidad de origen, se deben agregar las dificultades derivadas del cambio de un ambiente agroecológico a otro distinto, a cuyas condiciones se deben adaptar los comuneros.

Los Planes de Gestión Comunitario o Territorial, al proponerse un desarrollo económico productivo, tienen por delante, por lo tanto, un desafío complejo. Trabajar las nuevas tierras para mejorar el nivel de vida es una de las mayores aspiraciones de las comunidades mapuches reasentadas. El interés de las comunidades se centra fundamentalmente en las siguientes actividades productivas:

Agricultura
- Seguridad alimentaria (hortalizas, chacra, frutales).
- Producción y mejoramiento de cultivos tradicionales.
- Producción de nuevos rubros más rentables.

Ganadería
- Establecimiento y manejo de praderas.
- Cría de ovinos, bovinos y porcinos; avicultura.

Forestal
- Aprovechamiento sostenible del bosque nativo.
- Plantaciones de bosques exóticos.

Turismo rural
- Proyecto de camping.

Otros
- Artesanía mapuche.

Como enfoque general, el componente productivo parte de una visión multifuncional de la agricultura, es decir, considera que los sistemas agrícolas -y los sistemas productivos mapuches, en particular- tienen varios ejes productivos operando simultáneamente: pecuario, agrícola y forestal, en cada uno de los cuales hay unidades más específicas.

De la misma manera, el componente productivo se concibe desde una visión de sostenibilidad. De acuerdo a este concepto, la agricultura no solamente debe garantizar la seguridad alimentaria mediante una mayor producción, sino también debe ayudar a las personas del campo a satisfacer sus aspiraciones socioeconómicas y culturales, protegiendo y conservando la base de recursos naturales para atender las necesidades futuras. Esto significa que el desarrollo agrícola y rural es sostenible cuando respeta el medio ambiente, es viable desde el punto de vista económico, justo desde el punto de vista social, apropiado culturalmente, humano y basado en un enfoque integral.

"Cuando nos planteamos el desafío del desarrollo económico territorial, el horizonte de tiempo debe ser tan amplio como sea necesario para provocar transformaciones

radicales a nivel tangible (recursos materiales) y a nivel intangible (capacidades, funcionamientos), atendiendo a las características culturales, naturales y políticas del territorio y los intereses y expectativas de su población"[20]. En función de este planteamiento, se proponen diversos lineamientos estratégicos, entre ellos, en primer lugar, el fortalecimiento de capacidades y funcionamientos. El PNUD define las capacidades como "la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos en una forma sostenible". Una estrategia transversal de los proyectos FAO-CONADI es justamente trasladar capacidades a las comunidades mapuches en función de propiciar y favorecer un desarrollo autogestionario. En lo productivo implica potenciar la capacidad de los pequeños productores/as mapuches en aspectos claves relacionados con el manejo de sus sistemas de producción, facilitando el conocimiento y el desarrollo de habilidades que les permitan mejorar la sostenibilidad de la actividad agropecuaria, incrementar sus ingresos y elevar su nivel de vida.

20 Informe de Consultoría "Planificación Económica en Comunidades Mapuche Nagche". Elaborado por Noelia Figueroa Burdiles, economista. Proyecto "Diagnóstico y Planificación para Comunidades Mapuche con Tierras Adquiridas". Asociación Ñankuchew, FAO, CONADI. Febrero 2008.

El proyecto "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial" se planteó específicamente favorecer el establecimiento de empresas agropecuarias viables insertadas en la dinámica económica de los territorios. Para ello, según el documento de proyecto, se buscaría incrementar la capacidad de gestión de las organizaciones en pro del crecimiento de sus empresas y el desarrollo de la comunidad. Las empresas tendrían como fin desarrollar actividades económicas que generen suficientes ingresos, de modo que puedan capitalizarse y crecer y a la vez convertirse en un medio de vida. Las empresas se diseñarían de acuerdo a las capacidades, características y ventajas competitivas de las familias participantes, las tierras adquiridas y el entorno de mercado.

En último término, el propósito es transitar de una agricultura tradicional de subsistencia a un modelo que incorpora la actividad productiva al mercado en condiciones de competitividad.

Otro eje transversal del componente económico productivo es la sinergia institucional, factor este indispensable para asegurar la inversión y la asistencia técnica requerida para el despegue y desarrollo de los programas y proyectos productivos. En este contexto, las comunidades han definido y priorizado proyectos productivos, tomando en cuenta las potencialidades y limitaciones de los recursos naturales del predio, el interés de parte de los comuneros por un rubro, el conocimiento que tienen del mismo y las perspectivas de mercado que se visualizan. Los proyectos pueden involucrar a toda la comunidad o a grupos de interés.

El apoyo para el diseño de los proyectos y la gestión de los mismos ante los servicios públicos competentes ha sido asumido por los equipos técnicos de ambos proyectos FAO-CONADI.

Sin embargo, el Comité Técnico del proyecto "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial" se planteó en junio de 2006 la siguiente pregunta: "¿No debería el proyecto centrarse solamente en los aspectos del asentamiento y ordenamiento de las comunidades y no en la tarea productiva, la cual (si bien se aborda) debería realizarse en una segunda fase o ser transferida a otros socios?" Otra interrogante que surge a menudo es ésta: ¿No debería el nuevo predio entregarse a la comunidad con un compromiso institucional de desarrollo económico social ya establecido?

Siendo iniciativas con énfasis en lo metodológico, los proyectos FAO-CONADI han considerado como parte de su estrategia el involucramiento de los servicios públicos en

la identificación, diseño y apoyo técnico-financiero a los programas y proyectos derivados de los planes formulados participativamente por las comunidades.

El interés de las comunidades es grande ante la perspectiva de poder desarrollar proyectos productivos. Lógicamente, la realización de diagnósticos y planes, cuando no derivan en iniciativas concretas, las desestimulan y predisponen desfavorablemente. Las experiencias negativas al respecto parecen ser nutridas, lo que condiciona fuertemente su actitud ante las instituciones. En el caso del proyecto FAO-CONADI "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial" se han formulado un proyecto de banco ganadero de ovinos y un proyecto para el manejo de bosque nativo y forestación mixta, ambos para comunidades mapuches de las comunas de Lautaro y Victoria, Región de la Araucanía.

Los proyectos de banco ganadero y plan forestal responden a las potencialidades productivas de los territorios y constituyen acciones concretas que apuntan a reforzar actividades económicas propias de las comunidades.

La cría de ganado ovino es parte del sistema de producción tradicional del pueblo mapuche. Es valorado por su alta comercialización y menores dificultades para el trasporte a los mercados. De él se obtiene carne y lana para la utilización en la confección de prendas de uso diario y también para la elaboración de artesanías. Además, tiene un enorme valor cultural para rituales, celebraciones y aspectos propios, como los intercambios y medierías.

Las experiencias de microfinanciamiento a través de bancos ganaderos ha sido una iniciativa que ha tenido un gran impacto sobre la población rural de escasos recursos a partir de los años 80. Constituye un innovador sistema crediticio que entrega animales en calidad de préstamo -y no dinero- y que brinda a las familias rurales la posibilidad de desarrollar una actividad agropecuaria estable como medio de subsistencia y capitalización.

La metodología de banco ganadero ovino consiste en la entrega de un crédito material de especies animales, en donde la familia mapuche beneficiada recibe 6 ovinos y cancela 2 borregas por temporada, hasta completar 8 devoluciones. La devolución de animales realizada anualmente permite proyectar la incorporación de nuevas familias o el aumento de capitalización en familias que hayan respondido adecuadamente a las obligaciones contraídas.

Evaluaciones de sistemas campesinos y de pequeños productores de ovinos en el secano de la región del Maule permiten tener un referente sobre la rentabilidad económica del sistema propuesto. La principal conclusión sugiere que el emprendimiento asociativo a micro escala puede contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores[21].

El proyecto de banco ganadero de ovinos tiene como objetivo implementar un modelo de gestión comunitaria y territorial para un aumento de la producción por comunidades mapuches de la comuna de Victoria y Lautaro. Contempla involucrar a 120 familias con módulos consistentes en 5 hembras y un carnero. Prevé capacitación, asistencia técnica y prospecciones de mercado para que de manera colectiva o individual los participantes asuman decisiones que paulatinamente vayan generando mejoras sustanciales en el capital manejado.

El proyecto de banco ganadero ovino requiere que sea administrado por una institución. Se ha considerado que esta institución podría ser el departamento de PRODER de las municipalidades de Victoria y Lautaro.

El proyecto de manejo de bosque nativo y forestación mixta es postulado por las mesas territoriales de Victoria y Kalfuko (Lautaro).

Las principales amenazas para la conservación de la biodiversidad del bosque templado están representadas por la expansión de monocultivos de plantaciones forestales orientados a la industria de pulpa y papel de exportación y la extendida pobreza rural de las comunidades campesinas e indígenas que habitan las zonas boscosas.

21 Andrade, G. (2005) Micro-negocios asociativos campesinos: análisis económico de un sistema de producción ovina, región del Maule, Chile. En Gestión y producción. V.12 Nº 2 p 165-175.

Las familias rurales hacen un uso múltiple del bosque. De él obtienen madera, leña y una gran variedad de frutos, tallos, tubérculos, raíces carnosas, plantas medicinales y rituales, plantas para tinturas y hongos comestibles, además de la caza de animales menores. Adicionalmente, el bosque nativo provee de materiales de construcción, herramientas y utensilios domésticos. La leña, la madera y algunos productos forestales no maderables también se comercializan en los mercados[22] locales informales, y de esta manera las familias rurales obtienen un ingreso.

No siempre las comunidades cuentan con un plan de manejo de los recursos forestales y, si lo tienen, a menudo no se aplica suficientemente. De esta manera, urgidas por la necesidad de generar ingresos, las familias reasentadas realizan un aprovechamiento indiscriminado del bosque nativo, con su consiguiente deterioro. Existe, por lo tanto, la necesidad de desarrollar alternativas de manejo sustentable del bosque nativo que consideren las particulares condiciones de las comunidades campesinas e indígenas.

El objetivo central de este proyecto es diseñar e implementar un modelo participativo y con pertinencia cultural que permita mejorar el manejo del bosque nativo y establecer plantaciones mixtas para la generación de ingresos económicos y necesidades de consumo familiar. El propósito es lograr el máximo aprovechamiento de los recursos sin disminuir su potencial, a través del buen uso del bosque y el desarrollo de buenas prácticas forestales.

Las dos iniciativas se encuentran a la espera de lograr financiamiento. El banco ganadero de ovino podría asociarse al INDAP, al Programa de Incentivos para la

22 En Chile se consumen alrededor de 12 millones de m3 de leña anualmente, cifra que en la IX región alcanza los 1,2 millones de m3. Sólo en la ciudad de Temuco se consumen alrededor de 350.000 m3 (CONAMA, 2004).

Recuperación de Suelos Degradados (praderas, cercos) o a la Agencia de Desarrollo Regional, entre las posibles opciones de articulación. El proyecto forestal podría asociarse a CONAF, ONF (Office National des Forêts), FIA (Fundación para la Innovación Agraria), Programa Orígenes, créditos de enlace de INDAP, Banco Estado, etc. Estos programas y proyectos debieran irse concretando en el territorio para ir dando respuesta a las necesidades planteadas por las comunidades.

Una concreción mayor de las ideas de proyectos contenidas en los Planes de Gestión Comunitario o Territorial son los proyectos apoyados por el convenio interinstitucional PNUD-FAO-CONADI. Se trata de seis proyectos comunitarios de turismo sustentable, desarrollo de huertos familiares a cargo de mujeres y manejo de bosque nativo en comunidades reasentadas en las comunas de Victoria y Lautaro.

Los proyectos, financiados por el PNUD, a través de su Programa de Pequeños Subsidios (PPS), fueron formulados participativamente por las comunidades con el apoyo de un consultor. Todos se encuentran en ejecución. Las comunidades gestionan directamente los recursos, lo que es un plus desde la perspectiva de un ejercicio real de autogestión.

De esta manera, las comunidades aprovechan el potencial paisajístico de sus predios para desarrollar proyectos de ecoturismo (camping, senderos demostrativos, oferta de artesanía y productos tradicionales) y junto con

ello protegen el bosque, que es uno de los recursos de mayor fragilidad en las comunidades.

Estos proyectos contemplan un fuerte componente de capacitación (talleres, giras técnicas para conocer otras iniciativas de etno y ecoturismo) con el fin de dejar capacidades instaladas en las comunidades y favorecer el desarrollo autogestionario de las microempresas comunitarias que debieran surgir como resultado de la intervención.

La mayoría de estos proyectos se encuentran por finalizar, con resultados variados. En algunos casos no se lograron las metas esperadas. En otros, hay logros alentadores, las comunidades han asumido las iniciativas, pero se requiere de un seguimiento para asegurar que los primeros pasos se consoliden y rindan beneficios que estimulen a las comunidades a seguir adelante.

En síntesis, desde un punto de vista del cómo, los proyectos FAO-CONADI han apoyado a las comunidades y territorios en la tarea de evaluar y priorizar las ideas de proyectos económico-productivos que forman parte de los Planes de Gestión Comunitario o Territorial. Los proyectos han sido diseñados por consultores que han interactuado con las comunidades para definir objetivos, actividades y compromisos. De hecho, en ambos proyectos FAO-CONADI hay en curso en este período consultorías con este fin. En el proyecto "Apoyo al Desarrollo Predial" la consultoría está reforzando el diagnóstico existente y debiera concluir con un plan productivo para cada comunidad involucrada y para las seis unidades territoriales de planificación (UTP) conformadas en Lautaro y Victoria, y un conjunto de perfiles de proyectos consensuados con las comunidades y mesas territoriales. Lo mismo sucede en el proyecto "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras", donde hay en curso una consultoría sobre Planificación Económica en Comunidades Mapuches Nagche. Esta consultoría ha propuesto, a partir de los resultados de los diagnósticos participativos, una serie de programas y proyectos que se visualizan como soluciones frente a las principales necesidades de las comunidades.

Sin que exista un programa interinstitucional que los asuma como parte de una política integrada de apoyo a las comunidades reasentadas, los proyectos formulados son gestionados por las directivas de las comunidades y mesas territoriales ante el municipio y los servicios públicos correspondientes. Los proyectos FAO-CONADI apoyan

estas gestiones mientras no concluyan. Debido a que no siempre las propuestas se ajustan a la oferta institucional ni a los instrumentos estatales de fomento productivo existentes (éstos con frecuencia no consideran las particularidades de las comunidades indígenas), las iniciativas, en algunos casos, quedan en un limbo sin poder acceder a recursos de inversión. En otros, los logran (como los proyectos PNUD) y pueden ejecutarse, pero siguen constituyendo acciones puntuales o sectoriales. El desarrollo de los PGCT requiere evidentemente de una acción concertada más amplia e integrada de parte de las instituciones.

4.5.4 PROGRAMA DE REFORZAMIENTO DE LA GESTIÓN COMUNITARIA Y TERRITORIAL

El reforzamiento de la gestión comunitaria y territorial es un lineamiento estratégico del PGCT estrechamente ligado al fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad y a la generación de capacidad de liderazgo y gestión de sus instancias organizativas y dirigentes. Ambas directrices apuntan a generar capacidad de autogestión en las comunidades y a favorecer el protagonismo de los actores mapuches en los procesos de desarrollo de los territorios.

El Kiñe Futa Trawün Pu Lof Mapu Mariluan (Primer Encuentro de Comunidades Mapuches del Territorio Mariluan), de abril de 2006, en el que participaron comunidades reasentadas de Victoria y Lautaro, aportó elementos interesantes que ayudan a visualizar mejor la

tarea de implementar los PGCT. En dicha ocasión, las comunidades definieron un conjunto de acciones generales relacionadas con el reforzamiento de la gestión comunitaria y territorial. Entre ellas, se señalaba la necesidad de generar una contraparte del mundo indígena que permita una relación más efectiva con el sector público; reforzar las organizaciones y los liderazgos; involucrar a la comunidad a nivel local; mejorar la gestión interna y externa; participar; capacitarse; y mejorar la coordinación y cooperación a diferentes niveles.

Se trata de lineamientos más bien intangibles para los cuales los PGCT, hasta ahora, no han contemplado un programa concreto. Se pueden señalar, sin embargo, las acciones de las comunidades dirigidas a conformar mesas territoriales. El carácter autónomo de estas iniciativas en algunos territorios (como Pewenco) permite augurar la sostenibilidad de las mismas. Igualmente, se mencionan los procesos de diagnóstico y planificación a nivel comunitario o territorial, los cuales han requerido de la participación y organización de las comunidades. Los *futa trawün* constituyen una buena demostración de los esfuerzos organizativos de las comunidades. Estos y otros eventos comunitarios y territoriales, al igual que la participación en las mesas territoriales y en la gestión de proyectos ante los servicios públicos y municipios, tienen como resultado indirecto el fortalecimiento de las organizaciones y el empoderamiento de las mismas.

La capacitación es sin duda un aspecto clave. El proyecto FAO-CONADI "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial" respaldó esta línea de trabajo, particularmente en su primera fase, a través de un programa de formación a líderes comunitarios. Este programa partió de la premisa según la cual una sociedad mapuche organizada, con capacidades instaladas, gestiona de manera activa su propio desarrollo, se cohesiona social y culturalmente y se constituye en contraparte sólida y confiable de la institucionalidad pública y privada. En función de estas ideas, se desarrolló una Escuela de Capacitación para Dirigentes Comunitarios Mapuches y un curso sobre Alfabetización Digital.

La formación estuvo dirigida a los actuales y futuros dirigentes de las comunidades mapuches reasentadas en las comunas de Lautaro y Victoria. Objetivo: entregar herramientas que permitan mejorar la gestión comunitaria y territorial. Los contenidos incluyeron aspectos de organización, autogestión indígena, instrumentos de política

social, formulación y gestión de proyectos, acceso a la oferta institucional y manejo de programas computacionales.

La capacitación cubrió 70 horas pedagógicas en un período de 3 meses. Los contenidos se organizaron en 10 módulos con clases expositivas y prácticas. 25 dirigentes de comunidades completaron el ciclo de formación.

Los contenidos de la alfabetización digital incluyeron: elementos y uso del computador, manejo de los programas Word, Excel y Power Point, Internet y correo electrónico. El curso tuvo una duración de 16 horas pedagógicas. Junto con la formación, se donaron 5 computadores a las comunidades.

También ha sido utilizada la gira técnica como recurso de capacitación. Ejemplo de ello fue la gira organizada para conocer experiencias de etnoturismo. Participaron 25 socios y dirigentes de comunidades interesados en proyectos de este tipo.

Fortalecer las estructuras y el funcionamiento de las organizaciones, incentivar el protagonismo de la comunidad, promover la toma de decisiones en forma autónoma y desde la propia visión mapuche, apoyar el desarrollo de capacidades y habilidades en los líderes y actores comunitarios y favorecer la autogestión son algunas de las directrices que han estado presentes en la implementación del componente de reforzamiento de la gestión comunitaria y territorial de los PGCT. Desde un punto de vista institucional, la existencia de una contraparte indígena sólida y con capacidad de gestión a nivel territorial es indispensable para efectos de movilizar de manera más efectiva los recursos de fomento económico existentes. En otras palabras, se optimiza la oferta pública y se aprovechan mejor las redes de apoyo dirigidas a los territorios.

En el caso del Proyecto “Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras”, al entregarse la ejecución del proyecto a la Asociación Ñankuchew, se ha buscado justamente que la organización fortalezca su capacidad de gestión, de tal manera que pueda darle continuidad y sostenibilidad a las acciones de desarrollo en el territorio cuando el proyecto concluya.

4.5.5 PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO SOCIOCULTURAL

"A partir de la inauguración del predio comienza un proceso de revalorización y revitalización de la cultura. Es como volver a comenzar: se establecen organizaciones, se realizan ceremonias, se juntan las comunidades para hacer un *guillatún*, todo ello a partir de la restitución de la tierra. La reactivación en las comunidades en lo cultural es bastante fuerte"[23].

Hay una suerte de autoafirmación como pueblo, alimentada por el logro de la tierra recuperada y la expectativa que ello genera. En este sentido, el componente sociocultural de los PGCT se orienta a reforzar la identidad y la cultura mapuche, la educación y la salud intercultural, el *mapudungún*, las ceremonias religiosas y las actividades deportivas y recreativas. Esto implica preocuparse por establecer sitios sagrados para las ceremonias religiosas (*nguillatuwe)* e infraestructura para la recreación y la cultural, entre otros aspectos.

En esta dirección, las comunidades, al momento de distribuir las tierras del predio, han destinado áreas para ceremonias religiosas y actividades comunitarias y recreativas. Si el predio adquirido contaba con casa patronal, generalmente la asamblea dispone que ésta sea ocupada como sede social. Un 95% de las comunidades deja espacio común para sus ceremonias religiosas y culturales. Es frecuente que junto al espacio destinado a la celebración del *guillatún*, se construya una capilla católica y más allá otra evangélica, lo que evidencia la transculturización existente como resultado de la influencia no mapuche.

La idea de hacer un *guillatún* en el nuevo predio está presente en las comunidades reasentadas desde su llegada. Su realización es un claro indicador de asentamiento. De la misma manera, los *futa trawün*, formas ancestrales de encuentro entre comunidades de un territorio, han sido

23 Extracto de entrevista a Richard Mansilla, Jefe Unidad Tierras y Aguas, CONADI, realizada por Alejandro Montero C., consultor en Seguimiento y Evaluación Participativa, Proyecto FAO-CONADI "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial". 2006.

recuperados para fines de concertación y planificación local. En ellos se utiliza el protocolo mapuche y el *mapudungún*.

El proyecto FAO-CONADI en Victoria y Lautaro ha puesto fuerte énfasis en la búsqueda creativa de formas de actuación que favorezcan la revitalización de la cultura mapuche. Hay comunidades que han organizado un *palín* al que han invitado a otras comunidades. De la misma manera, la conformación de territorios integrados por comunidades afines, con instancias de coordinación (mesas territoriales), algunas autoconvocadas, otras inducidas, son también expresión de formas organizativas territoriales mapuches que han sido fuertemente apoyadas por el proyecto.

En el diálogo con las comunidades, las autoridades tradicionales siempre han sido consideradas como interlocutores fundamentales. El *lonko* y la *machi* generalmente participan activamente en la elección del predio que será adquirido por la CONADI para la comunidad. Durante los diagnósticos, igualmente, al indicar la idea de sí mismas que tienen para el futuro, la mayoría de las comunidades que no tienen *lonko* o *machi* expresan su deseo de tenerlos. Algunas ya lo han designado, respondiendo al deseo de la mayoría. Otro ejemplo: el Plan de Gestión Territorial de Pewenco, que agrupa a cuatro comunidades, contempla la creación de un centro cultural para el desarrollo de la lengua, la cultura, la artesanía y la gastronomía mapuche.

Los elementos mencionados indican de qué manera las comunidades han venido implementando sus ideas para el reforzamiento sociocultural.

4.6 Seguimiento y Evaluación

El diseño metodológico aplicado por los proyectos FAO-CONADI para encarar los procesos de reasentamiento y desarrollo de las comunidades mapuches en los predios adquiridos contempla como última etapa el seguimiento y evaluación de las acciones realizadas.

La intención era montar desde un inicio un sistema de Seguimiento y Evaluación Participativo que permitiera documentar y sistematizar la experiencia generada. Como resultado de este ejercicio, se dispondría del modelo de asistencia técnica aplicado por el proyecto, el cual le permitiría a la CONADI reproducir la experiencia a una escala mayor en otras comunidades atendidas por la Corporación.

Para el diseño de la metodología de seguimiento y evaluación se realizó una consultoría especializada en el tema. La consultoría elaboró un Modelo de Seguimiento y Evaluación Participativa en Comunidades Mapuches y un manual de instrucción para el equipo responsable de su aplicación.

La pauta propuesta para el seguimiento y evaluación participativa se estructura en fases, que corresponden al desarrollo del asentamiento. De esta manera, las fases previstas son las siguientes:

- Fase de pre asentamiento,
- Fase de asentamiento inicial y
- Fase de desarrollo.

Cada fase presenta un conjunto de pasos.

El primer paso corresponde a la unidad de seguimiento. En ella se indica el tema que interesa abordar. Por ejemplo, en el caso de la fase de pre asentamiento, el tema abordado para efectos de seguimiento y evaluación podría ser la capacidad de la organización para tomar una decisión acertada en la compra de tierras.

Luego se incluye un segundo punto referido a la recolección de información. Aquí corresponde definir en qué momento se realizará el seguimiento y evaluación participativa. Por ejemplo, el momento podría ser luego del cumplimiento de los hitos legales del proceso de adquisición de tierras. En el mismo punto se indican los instrumentos y técnicas para recolectar información (entrevistas a informantes clave, trabajo grupal, diagrama

de Venn, mapas de expectativas y dificultades, etc.) y las preguntas para la entrevistas semiestructuradas.

Enseguida viene un tercer punto referido al procesamiento de la información. En él se especifican los indicadores cualitativos, los satisfactores y los descriptores. A partir del análisis de la información, se otorga un puntaje a cada indicador. El puntaje reconoce tres alternativas: insatisfactorio, mejorable y adecuado. Siguiendo con el ejemplo, si el puntaje fuera insatisfactorio, significaría que la organización está lejos de contar con la capacidad para tomar una decisión acertada en la compra de tierras.

Finalmente, hay un cuarto punto correspondiente al análisis y recomendaciones. Aquí se indica si se ha alcanzado un puntaje satisfactorio. En caso de que no se haya logrado, se señala por qué ello no ha sido posible y se plantean recomendaciones para mejorar el nivel.

Esta metodología se encuentra desarrollada ampliamente en un documento titulado "Modelo de Seguimiento y Evaluación Participativa en Comunidades Mapuches-Manual de Instrucción para el Equipo"[24].

Desde luego, la metodología descrita requiere validación, pero el modelo no llegó a implementarse, lo que constituye una clara falencia y un tema importante que ha quedado pendiente.

24 Este documento fue elaborado por Alejandro Montero C., consultor en Seguimiento y Evaluación Participativa del Proyecto FAO-CONADI "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial", en el 2006.

CONADI

INTENDENCIA

GORE

MUNICIPIOS

INDAP

CONAF

SAG

SERNAM

MINAGRI

MINVU

MOP

CONAMA

FOSIS

PRODEL

PRODESAL

PRODECOP

INFOR

OTROS

5

COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

- **Necesidad de sinergia y complementariedad entre las instituciones para articular, focalizar y optimizar las acciones de apoyo e inversión en los territorios.**

- **Restricciones para lograr la intersectorialidad.**

- **Mejoramiento de la gestión institucional: un desafío.**

La coordinación institucional para asegurar un apoyo consistente a las comunidades en materia de asistencia técnica e inversión es una condición *sine qua non* del modelo de gestión propuesto para la promoción del desarrollo en las comunidades con predios adquiridos.

En el documento del proyecto FAO-CONADI "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial" se indica que "tomando en cuenta que la reducción de la pobreza y el desarrollo rural son tareas en las que participan y tienen competencia diversos agentes e instituciones, el proyecto buscará generar sinergia y complementariedad entre éstos, para lo cual propone una estrategia que enfatiza su carácter participativo, descentralizado e interinstitucional".

La estrategia propuesta es participativa porque busca promover la participación de los diversos agentes con intereses en el sector agrario, incluyendo las instancias institucionales de gobierno, y organizaciones locales y del sector privado en la formulación y ejecución de proyectos de inversión en las comunidades.

Es descentralizada porque se propone favorecer el protagonismo de las comunidades en la planificación y ejecución de las actividades del proyecto y la articulación de las empresas productivas con programas y/o proyectos locales o regionales, fortaleciendo de esta forma la capacidad de gestión local de las comunidades.

Y, finalmente, es interinstitucional porque procura establecer sinergia/complementariedad entre las distintas instituciones de gobierno y otros organismos con competencias en el sector rural (sector privado, organizaciones locales) para incrementar el impacto del proyecto y fortalecer la cooperación interinstitucional en pro de la capitalización y el desarrollo de las comunidades. De esta forma se espera reducir la duplicidad de esfuerzos, contribuyendo a un uso más eficiente y focalizado de los recursos disponibles.

Por su parte, el proyecto "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras", con un planteamiento semejante al anterior, complementa el aspecto de la coordinación interinstitucional cuando señala que, a fin de alcanzar los objetivos propuestos, seguirá una estrategia de implementación basada en la "articulación institucional". Para ello se plantea la "formación de mesas de trabajo", que permitan "un mejor diálogo y una mejor coordinación de la acción en los territorios". En el plano operativo, indica que "la Intendencia de la IX Región será la encargada de garantizar la presencia de los servicios vinculados al sector silvoagropecuario, vivienda, obras públicas, entre otros, que permitan focalizar los recursos en las comunidades participantes".

Coherente con lo anterior, el proyecto "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial" se ha orientado a desarrollar "un modelo de asistencia técnica basado en un enfoque territorial que permita articular a los diversos actores que interactúan en los territorios donde se localizan las comunidades". Esto como una alternativa "a los límites encontrados hasta la fecha, los cuales son, en cierta medida, un resultado de las intervenciones sectoriales atomizadas que han prevalecido". En este sentido, un elemento central del modelo es la creación de alianzas e interrelaciones a diferentes niveles (nacional, regional y local) entre organismos e instituciones de modo que se puedan movilizar y canalizar recursos en función de los territorios.

Según el proyecto, "el enfoque territorial ayudará a las comunidades a articularse con otros agentes y factores de desarrollo en el municipio". De esta manera, además, podrán "establecer vínculos institucionales permanentes que les permitan tener un rol más efectivo en la gestión municipal y, a la vez, un mayor acceso a recursos adicionales y financiamiento complementario para promover su desarrollo".

En uno de sus informes[25] se señala: "Es necesario sumar a los actores regionales, Intendencia, servicios, SEREMI, Agencia de Desarrollo Regional y municipios en una gran mesa de trabajo, negociación y diálogo con las comunidades, para tener una orientación común y lograr acuerdos de aportes complementarios de los diferentes servicios orientados a dar respuesta a las necesidades de las

25 *Informe Final Proyecto FAO-CONADI "Apoyo a la Implementación del Plan de Desarrollo Predial", UTF/CHI/024/CHI, Marzo de 2007*

comunidades y los territorios, pues ningún servicio podrá hacerlo por sí sólo".

La CONADI ya se planteaba en 1999, lo siguiente: "La solución final del problema de tierras de una comunidad deberá acompañarse previo al asentamiento de las familias de una propuesta de proyecto de desarrollo económico social. En este deberán estar involucradas las instituciones públicas pertinentes y la CONADI deberá apoyar obligatoria y directamente a partir de su Fondo de Desarrollo"[26]. En el mismo documento señala la necesidad de "entregar tierras a comunidades y personas con proyectos de desarrollo comprometidos de antemano" y de "compromisos de inversión entre CONADI y todo el aparato público de la zona pertinente".

Por su parte, el proyecto "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial", en marzo de 2006, observaba que "las necesidades básicas familiares (vivienda, servicios básicos, acceso a educación y salud) requieren de apoyo institucional público antes del traslado, a través de un programa de apoyo previo a la relocalización"[27].

Una consultoría[28] realizada por el mismo proyecto FAO-CONADI en el 2006 identificó las instituciones de apoyo que operan en las comunidades mapuches reasentadas en la comuna de Victoria. Es interesante conocer las conclusiones de la consultoría, algunas de las cuales se presentan a continuación de manera resumida:

- Existe una serie de programas y proyectos de fomento productivo rural canalizados e implementados por el municipio, los que en su generalidad cuentan con financiamiento externo, proveniente de las instituciones de gobierno.

26 "La política de Tierras de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena" (Texto aprobado por el Concejo Nacional de la CONADI, el 27 agosto de 1999).

27 Informe de Actividades del Proyecto FAO-CONADI "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial" de marzo 2006.

28 Consultoría "Tenencia de la Tierra y Sistema de Producción en Territorios Indígenas Mapuches en la Araucanía" para el Proyecto FAO-CONADI "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial". Informe final. Francisco Peña Martínez, Ingeniero Agrónomo. 2006. El estudio incluyó las comunidades indígenas Pancho Curamil, Melin Paillali, Antonio Millalén y Juan Andrés Cheuque, de la comuna de Victoria.

- La municipalidad de Victoria financia con recursos propios un programa de desarrollo rural, PRODER. En la actualidad (2006) las comunidades cuentan con muy poco apoyo de este programa producto de su reciente incorporación a la comuna.
- Otro programa de apoyo rural es PRODESAL, financiado por el INDAP y administrado por el municipio. Ninguna de las familias de los predios en estudio cuenta hasta el momento con este beneficio, dada su condición de tenencia de las tierras.
- La Municipalidad de Victoria dispone de una unidad de apoyo al fomento rural, instancia que acoge las iniciativas productivas que buscan financiamiento, las orienta y apoya en la elaboración y presentación de los proyectos.
- La CONADI coordina y cofinancia iniciativas productivas con instituciones del área agrícola, como INDAP, SAG y CONAF.
- La CONAF tiene una fuerte presencia en la comuna y en sus comunidades con programas de forestación.
- En relación a temas de infraestructura básica, el Gobierno Regional, a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, cuenta con una línea de financiamiento en temas como agua potable, riego, electrificación, entre otros.
- PRODEMU, programa dependiente del Servicio Nacional de la Mujer, cuenta con un programa de inversión en capacitación en actividades productivas para mujeres rurales, el que se ha desarrollado exitosamente en otras comunidades mapuches de la comuna.
- El Fondo Nacional de Inversión Social, FOSIS, financia insumos para actividades productivas rurales.
- El Fondo de Innovación Agraria, FIA, es otro instrumento de financiamiento que apoya con inversiones el desarrollo productivo en la comuna.
- Orígenes es sin duda el programa más importante de apoyo al desarrollo rural mapuche en la comuna, con fuerte inversión en el área productiva.

Según el informe de la referida consultoría, “si bien no se puede desconocer la millonaria inversión que significa la adquisición de las tierras, lamentablemente no existe

coordinación entre las instituciones gubernamentales del área respecto de realizar inversiones o prestar financiamiento a iniciativas productivas pertinentes".

En el curso de su ejecución, el proyecto "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial" ha establecido vínculos con diversas instituciones públicas y privadas en función de generar la sinergia y complementariedad requerida para articular, focalizar y optimizar las acciones de apoyo e inversión pública en los territorios. Los informes mensuales y anuales de la ejecución del proyecto dan cuenta de las gestiones realizadas con este propósito. A continuación se presenta la información recabada acerca de los vínculos establecidos y la finalidad de los mismos.

Cuadro 3: Relaciones institucionales
Proyecto FAO-CONADI "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial"

Institución	Finalidad
INDAP	2006: Gestiones para la asignación de créditos que socios de las comunidades requieren para su gestión predial. Agosto 2007: Encargado de Departamento Indígena del INDAP, recientemente creado, informa sobre Programa Especial de Desarrollo Mapuche, a ejecutarse con fondos del INDAP. Se abre así posibilidad de apoyo para comunidades que participan en el proyecto FAO-CONADI. Se adelanta propuesta para que el proyecto haga diagnóstico, levante propuestas de trabajo productivo y un equipo específico llegue luego a apoyar su implementación. Septiembre 2007: El proyecto hace una presentación de sus objetivos y actividades ante un comité técnico del INDAP que tiene la misión de desarrollar un programa con las comunidades indígenas. Este podría aplicarse en los territorios en que el proyecto está operando. Hay un convenio marco CONADI-INDAP que podría albergar la iniciativa. Febrero 2008: Coordinación entre PRODER-UDEL de Victoria y el proyecto para apoyar postulación de comunidades del territorio de Pewenco ante el Programa de Desarrollo de Inversiones del INDAP para la adquisición de maquinarias agrícolas.
CONAF	Mayo 2006: Reunión de intercambio. Se plantea la posibilidad de vincular los programas de CONAF a las comunidades. Agosto 2007: CONAF apoya a comunidades con capacitaciones. Se gestiona un mayor compromiso institucional para un plan de manejo del bosque nativo.

INFOR	Septiembre 2007: Se definen giras técnicas para las comunidades que participan en los proyectos PNUD. Se acuerda establecer un programa de capacitación y asesoría en agroforestería dirigido a las comunidades mapuches de Victoria.
ONF (Office National des Forêts)	Julio 2006: Gestión con esta ONG francesa para desarrollar propuesta de manejo forestal de bosque nativo para su aprovechamiento sustentable. Este organismo está asociado a la Fundación Mondión, que tiene un predio en Victoria con manejo de bosque nativo. Se establece una mesa de trabajo con ONF para levantar una propuesta que será discutida con las comunidades y los municipios.
Consejo de Certificación de Leña (COCEL)	Septiembre 2007: Se concreta colaboración con proyectos PNUD en manejo de bosque nativo y comercialización de leña (gestión, capacitación y asesoría técnica).
SEREMI de Agricultura	Julio 2007: Se plantea necesidad de trabajo con la mesa de servicios públicos y la SEREMI para atender demandas de los territorios. Octubre 2007: Reuniones con encargado de la SEREMI para la coordinación de los servicios del agro. Se define que el proyecto propondrá a los servicios la forma en que pueden sumarse a la estrategia de trabajo propuesta por el proyecto. Noviembre 2007: Reunión con la SEREMI de Agricultura, en la que participan el encargado de la coordinación de los servicios del agro de la SEREMI, INDAP, CONADI y FAO. Se acuerda que el proyecto FAO-CONADI trabaje directamente con cada servicio, bajo la coordinación global del encargado de la coordinación de los servicios del agro de la SEREMI. Se sugiere la posibilidad de un convenio marco FAO-Ministerio de Agricultura para favorecer esta coordinación. Enero 2008: La SEREMI expresa la necesidad de una adecuada articulación de las instituciones del agro (CONAF, INDAP, SAG, FIA, CNR, entre otras), de manera de otorgar una respuesta integrada, oportuna y pertinente a las demandas de las comunidades reasentadas.
CONAMA	Septiembre 2007: Postulación de tres propuestas de proyectos al Fondo de Protección Ambiental (FPA) de la CONAMA, como una forma de dar continuidad a los proyectos PNUD.
Municipios	Relaciones de colaboración con la Unidad de Desarrollo Económico Local (UDEL) y el Programa de Desarrollo Rural (PRODER) de las municipalidades de Lautaro y Victoria. Estas son las contrapartes del proyecto a nivel comunal. Colaboración con la Oficina de Vivienda de ambas municipalidades para la gestión de los subsidios de vivienda solicitados por las comunidades.

MOP	Mayo 2006: Presentación a Vialidad de parte del proyecto y dirigentes de la comunidad Juan Ignacio Quipul sobre necesidades de caminos. Vialidad indica el procedimiento a seguir para la presentación de las solicitudes de mejoramiento de infraestructura de caminos. 2006: Reuniones de trabajo con las mesas territoriales y acuerdo para elaborar conjuntamente un plan de infraestructura vial. Entrega a Vialidad de los perfiles de proyectos por comunidad para mejoramiento y/o construcción de caminos y puentes.
MINVU	2006: Conversaciones entre el proyecto, CONADI y la SEREMI de Vivienda para analizar la posibilidad de ampliar el convenio marco actual entre CONADI y MINVU. Se acuerda elaborar un Plan Especial de Vivienda. Noviembre de 2006: Reunión en la que participan la SEREMI de Vivienda, la mesa territorial mapuche de Victoria, representantes de asociaciones indígenas de Victoria, CONADI y el proyecto FAO-CONADI en la que se discute el Plan Especial de Vivienda Rural en Comunidades con Predios Adquiridos. Comentarios y acuerdos: • El MINVU comparte la necesidad de un enfoque territorial participativo y una gestión interinstitucional coordinada. • MINVU-CONADI renovarán convenio de Subsidio Rural para Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) por tres años. Este acuerdo incluye la responsabilidad de CONADI para habilitar la demanda para la postulación al subsidio. • En principio, se incorporaría en el convenio la demanda de las comunidades con predios adquiridos (200 cupos), previa caracterización de los postulantes. • Se constituirá una comisión de trabajo integrada por MINVU, el Proyecto FAO-CONADI, municipios y mesas territoriales. • La Comisión elaborará un Plan Especial de Vivienda para Comunidades con Predios Adquiridos. Octubre 2007: Obtención de información con la encargada de Planes y Programas de la SEREMI de Vivienda y el Servicio de Vivienda y Urbanismo para acotar la oferta del sector a la demanda de mejoramiento y ampliación de viviendas, construcción de viviendas nuevas, y mejoramiento de barrios o entornos. Octubre 2007: Con la encargada de Planes y Programas de la SEREMI de Vivienda se acuerda generar un plan de trabajo conjunto entre el Proyecto, los municipios y la SEREMI para ejecutar acciones en los territorios donde opera el proyecto, ya sea por la vía de los instrumentos ordinarios o programas especiales.

Bienes Nacionales	2006: Gestiones para la asignación de 198 derechos de goce para las comunidades del proyecto, en el marco del Convenio Bienes Nacionales-CONADI. La asignación de goces es indispensable para que los comuneros puedan postular a subsidios habitacionales y productivos. El proceso para la asignación de los referidos goces se lleva a cabo durante 2007 y parte de 2008, a cargo de una empresa consultora y con el apoyo del proyecto y municipios.
PNUD	2006: Se establece un convenio PNUD-CONADI-FAO para la implementación de seis proyectos comunitarios de turismo y manejo de bosque nativo, con aportes compartidos por un total de 75 millones de pesos y el apoyo técnico del proyecto UTF/CHI/024. Los proyectos se encuentran en ejecución, gestionados por las comunidades.
Intendencia IX Región	2006: La Intendencia compromete apoyo, a través de la Agencia de Desarrollo Regional, para el proyecto Banco Ganadero Ovino propuesto como parte del Plan Comunitario y Territorial de Kalfuko. A su vez, solicita apoyo del proyecto para implementar una unidad de desarrollo productivo en la Agencia de Desarrollo Regional. Noviembre 2007: En reunión con el nuevo Intendente, el proyecto plantea la necesidad de apoyo del gobierno regional para abordar la situación de las comunidades con predios adquiridos y el involucramiento coordinado de los servicios. La respuesta es favorable y se acuerda una visita a las comunidades a la que se sumarían los servicios.
GORE	Septiembre 2007: El GORE solicita la entrega de información general sobre las comunidades involucradas en el proyecto para dar solución a aquellos temas pertinentes (caminos internos, unidades húmedas, agua potable, electrificación, entre otros aspectos de la habitabilidad de las comunidades). El proyecto prepara y entrega la información solicitada para ser incorporada en una glosa del presupuesto del GORE. Sugiere, a la vez, una gestión política de CONADI para que este instrumento se concrete en la ley de presupuesto.
Programa Orígenes	Agosto 2006: Reuniones del proyecto con el Secretario Ejecutivo Nacional y el Director Regional del Programa Orígenes. Se acuerda suscribir un convenio interinstitucional para apoyar a las comunidades involucradas en el proyecto FAO-CONADI en Lautaro y Victoria. El proyecto se compromete a hacer una propuesta de convenio marco interinstitucional.

Chile Deportes	Mayo 2006: Encuentro de intercambio. Chile Deportes entrega información sobre los concursos de proyectos. Se discute con las comunidades las posibilidades de vincularse a este programa.
Agrichile	Septiembre 2007: Se visita un fundo de esta empresa dedicada al cultivo de avellano europeo y se plantea un contrato de compra de los productos orientado a pequeños propietarios campesinos y comunidades indígenas.
Banco del Estado	2006: Se abren relaciones con el Banco Estado para el establecimiento de créditos directos para los socios de las comunidades.

Como se ha podido apreciar, los vínculos con las instituciones arrojan un resultado variable en cuanto a la concreción de las posibilidades de colaboración. Frente a este panorama, el proyecto "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial" se ha propuesto potenciar las relaciones con las instituciones públicas y privadas en su segunda fase (agosto 2007 en adelante), a fin de traspasar el capital social que se logre a las mesas territoriales y comunidades, de tal forma de contribuir a la autogestión y sostenibilidad de las acciones de desarrollo, una vez que el proyecto haya concluido.

Por su parte, el proyecto "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras" no ha tenido aún experiencia de diálogo, negociación y/o articulación con instituciones o redes para la implementación de su plan estratégico de desarrollo territorial, pues aún se encuentra en etapa de discusión del mismo con la Asociación Ñankuchew y las comunidades.

En junio del 2007, el Ministerio de Agricultura efectuó el lanzamiento de su Programa Ministerial para el Desarrollo Productivo de los Pueblos Indígenas. Según el MINAGRI, el objetivo último de este programa "es incorporar a los productores indígenas a trabajar en un tipo de agricultura competitiva sumándolos a los procesos de modernización de la actividad y a superar la condición de pobreza que enfrentan muchas comunidades".

Al mismo tiempo, el INDAP suscribió con la CONADI un convenio en cuyo marco de acción creó una Unidad Especial de Asuntos Indígenas y puso en marcha una ventanilla única de atención para los agricultores pertenecientes a las etnias de Chile. La Unidad Especial de Asuntos Indígenas está encargada de articular, en alianza

con los municipios, todos los recursos destinados a la recuperación de suelos y riego, incentivos para la inversión productiva y el desarrollo de emprendimientos.

Se mencionan estas iniciativas para indicar que la oferta institucional es consistente y que se plantea con mayor pertinencia para adecuarse a la demanda diferenciada de las comunidades mapuches. Persiste, sin embargo, la necesidad de una acción concertada. Quizá sea importante preguntarse (y responderse) de qué factores dependen los resultados de un esfuerzo de articulación interinstitucional. La experiencia del proyecto FAO-CONADI "Apoyo al Plan de Desarrollo Predial" y de otros proyectos (PRODECOP, Prorural, programa Orígenes, entre otros) señalan que la intersectorialidad en la práctica es bastante dificultosa tanto en términos de la tensión entre objetivos de políticas sectoriales como en los procesos administrativos.

Es necesario identificar las restricciones que han limitado una actuación concertada más decidida y concreta, y también las potencialidades existentes, para superar unas y reforzar otras, en función de una acción complementaria, integral y pertinente; en definitiva, más eficaz, en apoyo al desarrollo de las comunidades beneficiadas por la compra de tierras. Cabe preguntarse, ¿qué ha faltado para poder establecer una coordinación en estos términos?, ¿se requiere, acaso, de un programa intersectorial con poder de decisión que canalice la demanda y unifique la oferta institucional?

A nivel de Gobierno está planteado el desafío por mejorar la gestión institucional a favor de las comunidades reasentadas, especialmente para apoyar el desarrollo productivo en los nuevos predios. La nueva agenda de trabajo e inversión propuesta por el Gobierno en la política indígena "Re-conocer, Pacto social por la multiculturalidad" hace énfasis en el fortalecimiento de la política de restitución de tierras, no sólo en cuanto a la compra de predios, sino también en la implementación de proyectos de inversión públicos y privados para el desarrollo integral.

En el mencionado documento de nuevo impulso a la política indígena se señala que "la evaluación permite concluir que es necesario fortalecer las mesas de coordinación regionales y mejorar aún más la coordinación de los servicios públicos en el territorio para que sus decisiones sean más adecuadas a las características de la problemática indígena". Uno de los principales desafíos a enfrentar en el corto y mediano plazo se refiere a las

políticas públicas, las cuales deberán mejorar "en términos de concepción, pertinencia, eficacia y gestión".

La mesa indígena regional que se conforme o fortalezca podrá constituirse en una plataforma para definir líneas de atención a la problemática post compra de tierras, favorecer la sinergia entre programas, coordinar acciones, apalancar e integrar recursos, planificar la inversión pública, adecuar los instrumentos de fomento e impulsar las propuestas de desarrollo consensuadas con las comunidades y territorios. En este sentido, los Planes de Gestión Comunitario o Territorial deberían convertirse en un instrumento válido y efectivo, reconocido por la institucionalidad, que centre las acciones de desarrollo a emprender y permita la focalización de recursos.

Probablemente las estructuras institucionales, junto con asumir el desafío de trabajo coordinado, tendrán que reconocer que la problemática de las comunidades con predios adquiridos puede implicar nuevas formas de acción. Es posible que esto signifique que tengan que ajustar sus procedimientos y considerar adecuaciones a los instrumentos o a la política pública, cuando por diversas razones no den respuesta o no permitan promover de manera efectiva el desarrollo de las comunidades indígenas reasentadas.

De la misma manera, las comunidades probablemente deberán afrontar, a su vez, el desafío de asumir no sólo una postura crítica frente a los instrumentos de fomento existentes, sino también a la forma con la que tradicionalmente se han relacionado con ellos. La capacidad endógena, el protagonismo y la autogestión de la comunidad deben dejar atrás el asistencialismo, la dependencia y la pasividad. La apuesta, por tanto, es de todos los actores, comunidades e institucionalidad pública y privada, bajo condiciones de diálogo y trabajo conjunto.

6

APRENDIZAJES Y RECOMENDACIONES

- **Indicaciones para mejorar las metodologías de trabajo.**

- **Proceso básico para el logro del desarrollo y la autogestión de las comunidades reasentadas. Etapas del proceso: precompra, post compra y desarrollo.**

- **Institucionalidad para favorecer el reasentamiento y desarrollo de las comunidades mapuches en los nuevos predios.**

- **Propuesta de programa gubernamental para el desarrollo de las comunidades beneficiarias del Fondo de Tierras y Aguas de CONADI.**

La sistematización de una experiencia implica no solamente recuperar y reconstruir los procesos y acciones llevados a cabo, sino, sobre todo, realizar un análisis crítico e interpretación de la experiencia, con miras a generar lecciones aprendidas y recomendaciones que permitan mejorar el trabajo futuro. Este análisis e interpretación corresponde que lo realicen participativamente los actores o protagonistas de la experiencia y que ellos mismos sean quienes formulen conclusiones y recomendaciones.

Siguiendo esta premisa, los proyectos FAO-CONADI realizaron dos talleres[29] con el propósito de discutir la experiencia de trabajo e intentar extraer algunos elementos que pudieran aportar a las políticas y acciones destinadas a favorecer el desarrollo de las comunidades mapuches reasentadas. El primero de ellos reunió a dirigentes de comunidades, profesionales de los proyectos y representantes de instituciones involucradas: CONADI, FAO, Intendencia, Gobierno Regional, servicios públicos y municipios, quienes debatieron a partir de una pregunta central formulada en los siguientes términos: "Si se repitiera la experiencia, ¿qué debería hacerse de la misma forma y qué de manera diferente?, ¿por qué?"

El segundo taller reunió a los equipos técnicos de ambos proyectos y estuvo destinado a reflexionar sobre los procesos metodológicos seguidos y generar insumos orientados a mejorar las intervenciones futuras. Junto con ello, el documento base de la sistematización recibió diversos aportes de los actores de la experiencia.

El presente capítulo intenta sintetizar y presentar los resultados de este proceso de reflexión y generación de recomendaciones, para lo cual se han organizado las ideas en torno básicamente a tres puntos principales:

29 Taller de Sistematización de Experiencias Proyectos FAO-CONADI, Temuco, 22 de abril de 2008; y Taller de Análisis de Procesos, Temuco, 24 de abril de 2008.

- Indicaciones para mejorar las metodologías de trabajo.
- Procesos básicos para el logro del desarrollo y la autogestión de las comunidades reasentadas.
- Institucionalidad para favorecer el reasentamiento y desarrollo de las comunidades mapuches en los nuevos predios.

A continuación, se presenta un detalle de cada uno de estos puntos.

6.1 Indicaciones para mejorar las metodologías de trabajo

La metodología desarrollada y validada por los proyectos FAO-CONADI constituye una herramienta válida y aprovechable para afrontar el trabajo con las nuevas comunidades que reciban tierras, en el entendido que se trata de una herramienta en construcción constante y que podrá siempre ser perfeccionada. En esta perspectiva, se mencionan algunas indicaciones discutidas y consensuadas por los actores de la experiencia durante el proceso de análisis y generación de aprendizajes:

- La metodología utilizada debe ser flexible, de tal manera de adecuarse a las diferentes situaciones. Evidentemente, una comunidad que ha recibido un predio contiguo a su comunidad de origen se encuentra en una situación muy distinta a una comunidad que se ha debido trasladar a otra zona distante que no conoce. También la situación de una comunidad que forma parte de una organización es distinta a la de otra que actúa sola. De la misma manera, los grados de avance de las comunidades son diversos. La metodología debe adecuarse a cada situación, razón por la cual debe ser una guía orientadora, más que un manual rígido de actuación.

- Los diagnósticos comunitarios y territoriales deben generar información considerando aquella que requieren las instituciones para aplicar los instrumentos existentes y justificar los programas y proyectos que demanden las comunidades.

- Se debe dar más énfasis al desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación de los procesos, incluyendo la autoevaluación como un elemento de la metodología aplicada.

. En cuanto al desarrollo económico, junto con el planteamiento de programas y proyectos para su desarrollo en el corto plazo, se debe realizar una planificación estratégica con un horizonte de largo plazo.

- En el diseño de los proyectos económicos, se deben estudiar debidamente los mercados, de tal manera de producir lo que se vende y puede resultar rentable. De la misma manera, se deben identificar las ventajas comparativas que tiene la comunidad o grupo de interés.

- No basta apoyar el diseño de planes y proyectos. Los equipos técnicos también deben acompañar a las comunidades en la búsqueda de financiamiento y, desde luego, en la implementación de las acciones, con una orientación dirigida a crear capacidad de autogestión.

- Los tiempos para los procesos deben adecuarse a los ritmos y disponibilidad de las comunidades, no deben forzarse. Es necesario que cada etapa madure y se internalice para que los cambios y avances logren sostenibilidad.

- Se deben adecuar los instrumentos del Estado cuya aplicación no es posible en los casos en que las comunidades hacen uso comunitario de los recursos. Ello atenta contra una opción legítima de las comunidades.

- Las demandas de las comunidades deben ser analizadas considerando las posibilidades concretas de solución en el corto, mediano y largo plazo.

6.2 Procesos básicos para el logro del desarrollo y autogestión de las comunidades reasentadas

A partir del análisis de la experiencia, se ha considerado que los procesos para el logro del desarrollo y autogestión de las comunidades podrían estructurarse en una secuencia de tres etapas:

1) Etapa de precompra,
2) Etapa de post compra, y
3) Etapa de desarrollo.

A continuación se detalla cada una de estas etapas.

ETAPA DE PRECOMPRA

Las dificultades encontradas por las comunidades para reasentarse, especialmente en lo referente a habitabilidad (vivienda, servicios básicos, etc.), ordenamiento del nuevo predio, acuerdos para el uso de los recursos, entre otros aspectos, ha llevado a la conclusión de que se requiere de una etapa de apresto, previa a la compra y al traslado.

Desde un punto de vista de la comunidad, esta etapa puede iniciarse muy tempranamente, a partir del momento en que los comuneros y sus dirigentes se plantean la demanda de tierras y la opción de resolver el conflicto a través de los mecanismos contemplados por la Ley 19.253 para la restitución de tierras mediante la compra de un predio.

La comunidad podrá realizar un diagnóstico interno para analizar su situación y consensuar el camino a seguir. Al mismo tiempo, podrá identificar uno o más predios de su interés e iniciar las gestiones ante la CONADI mediante la presentación de una solicitud de compra de tierras acompañada por toda la documentación requerida (listado de socios, personalidad jurídica, títulos de dominio, etc.).

Dictada la resolución por parte de la Fiscalía de la CONADI sobre la aplicabilidad del artículo 20, letra b), de la Ley 19.253, el proceso de solicitud de compra de tierras entra, como es sabido, en la etapa de viabilidad, es decir, de identificación del predio de interés de la comunidad, estudio sobre la situación legal del mismo y, en caso de no presentar problemas, la aceptación formal por parte de la comunidad del inmueble viable.

La comunidad ya podrá definir un preacuerdo interno que establezca las directrices sobre la administración de las nuevas tierras que sirva de pauta y orientación a las familias participantes. Ello evitará posteriores conflictos al existir un consenso y una expectativa compartida sobre el uso del futuro predio.

De la misma manera, las instituciones y la comunidad podrán establecer en esta etapa mecanismos de comunicación y conocimiento recíproco y definición de roles.

Corresponderá, igualmente, generar información social, productiva y cultural que facilite el posterior asentamiento de la comunidad. En especial, se requerirá contar con información acabada sobre los aspectos sociales que sirva para visualizar la magnitud de las condiciones básicas para el reasentamiento de las familias y planificar, de manera preliminar, la relocalización de la comunidad en el nuevo predio, especialmente en lo referente a los aspectos de habitabilidad (casas, electrificación, agua de consumo humano, becas, subsidios sociales, etc.).

Todo el proceso debe ir acompañado de un componente de capacitación, el que podrá incluir visitas de intercambio a comunidades que ya vivieron la experiencia. El propósito es reforzar la capacidad organizativa y de autogestión de la comunidad para un buen manejo del proceso y asegurar un adecuado asentamiento en el nuevo predio. Se incluye aquí la necesidad de proporcionar orientación que le permita a la comunidad generar, en su momento, un reglamento interno comunitario.

En la etapa de factibilidad, junto con la mensura y tasación del predio, es muy importante contemplar también, como criterio técnico de selección, un diagnóstico agronómico que determine el potencial productivo del predio, que incluya información sobre el estado de fertilidad de los suelos.

En esta etapa previa deben participar y actuar coordinadamente la comunidad y sus organizaciones y las instituciones involucradas (CONADI, MOP, MINVU, INDAP, municipios, etc.). En ella ya se debe definir un marco de acuerdo que comprometa a los servicios públicos a brindar, con instrumentos pertinentes, el apoyo que la comunidad requiere, en términos de asistencia técnica e inversión, para su pleno reasentamiento y desarrollo socio-productivo y cultural en el nuevo territorio. Si este apoyo implica la modificación de políticas públicas e instrumentos, los ajustes deberán realizarse oportunamente, de tal manera de garantizar el soporte institucional para un reasentamiento exitoso. En otras palabras, los recursos destinados a la compra deben ir acompañados por recursos orientados al logro de la habitabilidad y el fomento productivo y cultural.

La etapa de apresto finaliza con la compra del predio.

ETAPA DE POST COMPRA

Esta etapa se inicia con la entrega material del predio a la comunidad de parte de la CONADI y la inscripción del mismo en el Conservador de Bienes Raíces y en el Registro Público de Tierras.

Luego, las comunidades suelen definir los lugares destinados a las ceremonias (*palihue*) y otros espacios comunitarios. Las familias se reúnen en ellos y realizan ceremonias en las que agradecen a las fuerzas espirituales el nuevo predio y les piden permiso para usar la tierra.

Enseguida, es necesario que se creen condiciones para el traslado de las familias, en lo referente a los aspectos básicos de habitabilidad, lo que supone ejecutar la primera fase de inversión destinada a asegurar viviendas, agua para consumo humano, electrificación, caminos, seguridad alimentaria (huertas, invernaderos, frutales, avicultura, ganadería menor), manejo de basuras, etc. Se supone que estos aspectos se encuentran planificados y que existen programas de apoyo definidos que sólo requieren de ajustes

para su ejecución. Es indispensable que estos programas se concreten sin demora en esta etapa.

Se ha insistido bastante en que es absolutamente indispensable resolver las necesidades primordiales de habitabilidad e inversión económica básica antes de "soñar", es decir, antes de emprender una etapa de desarrollo propiamente tal.

Antes del traslado, se considera importante definir un ordenamiento territorial básico, para lo cual se requiere contar con información diagnóstica del predio: topografía, características agroecológicas, capacidad de uso del suelo, disponibilidad de agua, infraestructura, etc., y la cartografía correspondiente. Sobre esta base, la comunidad podrá establecer un diseño predial que plasme de manera más específica los criterios ya acordados en la fase previa sobre el uso de los recursos. El diseño predial podrá incluir la decisión adoptada por la comunidad sobre el modelo de división del predio: individual, comunitario o mixto; tipo de modalidad habitacional: casas dispersas o villorrio; trazado de caminos internos; ubicación de la sede y otros espacios comunitarios, entre otros aspectos.

También se ve la necesidad de que la comunidad defina un protocolo de acuerdo interno. Se supone que

éste ya se encuentra definido en forma preliminar por la comunidad como resultado de procesos de análisis y acuerdos logrados en etapas anteriores. El acuerdo interno o reglamento es un instrumento que tiene por finalidad establecer las condiciones para la convivencia y el uso predial, y también las sanciones que se aplicarán en caso de incumplimiento del reglamento.

El traslado mismo requiere de una planificación y una programación que lo ordene. Éste podrá realizarse en etapas, de acuerdo a las condiciones de cada familia. Es clave el involucramiento oportuno de la municipalidad en todo el proceso para evitar que las autoridades comunales recién se enteren de la existencia de la comunidad cuando el traslado se ha producido y los dirigentes acuden a solicitar apoyo ante la precaria situación de las familias. En estos casos, el municipio se enfrenta a un problema social que lo sobrepasa, pues lo encuentra desprevenido, sin capacidad de respuesta inmediata, dada la programación presupuestaria de un año para otro.

Al municipio le corresponde atender temas de salud y educación, que se deben planificar con antelación para que la comunidad pueda ser acogida adecuadamente en el nuevo territorio. Definitivamente el municipio puede representar un significativo apoyo si se encuentra debidamente involucrado. Los municipios tienen presupuestos acotados, pero los alcaldes suelen ser muy dinámicos para conseguir financiamiento de otras fuentes para proyectos.

El momento más oportuno para el traslado es en primavera. En invierno no es conveniente, por no estar las familias en las mejores condiciones para enfrentar el clima adverso (falta de alimento para ellas y sus animales, falta de leña, etc.). En primavera, en cambio, las familias pueden comenzar a ejecutar lo diseñado: huertos caseros en sus goces, invernaderos, almácigos, cultivos básicos (trigo y avena), y prepararse para el próximo invierno.

La seguridad alimentaria debe ser una de las preocupaciones principales asociadas a los primeros años de reasentamiento. Sobre este aspecto, se señala la necesidad de rescatar y fortalecer la agricultura de subsistencia mapuche y las prácticas productivas relacionadas con el huerto, el invernadero, los frutales y la crianza de aves de corral y de ganado menor (ovinos, cerdos). Lo anterior debe ser apoyado mediante asesoría y asistencia técnica con pertinencia cultural.

Al mismo tiempo, la comunidad podrá empezar a proyectarse de manera más concreta hacia una fase de desarrollo, mediante la definición de planes estratégicos y el diseño de programas y proyectos. Para ello es necesario complementar y profundizar los diagnósticos comunitarios, de tal manera de disponer de información precisa que sirva para tomar decisiones y dar consistencia a las iniciativas que se acuerde impulsar. Sobre este punto, se ha señalado la necesidad de generar información de calidad y específica requerida por los servicios públicos para el financiamiento de los programas y proyectos.

La capacitación con pertinencia cultural sigue siendo un componente clave. Se destacan tres aspectos de particular interés relacionados con el eje económico-productivo sobre los cuales las comunidades requieren capacitación:

- Capacitación en buenas prácticas agrícolas para asegurar los rubros básicos de alimentación.

- Capacitación en el manejo sostenible e intensivo de rubros tecnificados con proyección económica.

- Capacitación en administración (predial y territorial) y finanzas.

Sobre el último punto, se propone una estrategia de aprendizaje y validación de los rubros con fines económicos a través del desarrollo de parcelas pilotos.

Esta etapa concluye cuando las familias ya se encuentran asentadas, en condiciones adecuadas de habitabilidad y con niveles aceptables de seguridad alimentaria en términos de disponibilidad de alimentos (huerta e invernadero establecidos, cultivos básicos en producción, posesión de aves de corral y otras especies menores, etc.) y generación de algunos ingresos como resultado de la venta de excedentes.

ETAPA DE DESARROLLO

Esta etapa corresponde a una fase del proceso en la que se fortalece el aspecto productivo y económico mixto. El concepto mixto se refiere al equilibrio entre las nociones mapuches y las concepciones occidentales sobre el uso de los recursos con fines económicos. Las comunidades, por un lado, requieren incrementar los ingresos para mejorar su nivel de vida y, por otro, consideran que es primordial salvaguardar la biodiversidad y el entorno natural (*ixofil mongen*). Ambos objetivos, por lo tanto, no deben contraponerse.

La validación de los rubros en términos de factibilidad productiva en las condiciones edafoclimáticas de los predios y también en cuanto a su rentabilidad constituye la base a partir de la cual planificar las actividades a una escala mayor bajo la forma de proyectos de inversión. Se destaca la necesidad de conocer bien el mercado, de tal manera de producir lo que se vende y asegurar márgenes adecuados de ganancia, potenciando las ventajas competitivas y/o comparativas existentes y explorando potenciales nichos de mercado.

La asesoría técnica y la capacitación se consideran componentes esenciales para lograr el éxito de los rubros comerciales e ir generando capacidad productiva y de gestión financiera en los grupos de agricultores mapuches. Junto con ello se deben asegurar otros aspectos, como los requerimientos de maquinaria, obras de riego y drenaje, herramientas, insumos, etc., como parte de la inversión y del apoyo interinstitucional para la puesta en marcha de los proyectos productivos.

Otro paso que es necesario dar en esta etapa de desarrollo se refiere a la asociatividad de los agricultores mapuches en torno a los rubros comerciales de su interés. La asociatividad permite mejorar la capacidad de negociación de los productores. Asociados, pueden obtener insumos a precios más bajos, reducir costos de producción, mejorar la calidad de sus productos, comercializar en bloque para obtener mejores precios y, como resultado de todo ello, incrementar sus márgenes de ganancia y mejorar sus ingresos y condiciones de vida. La asociatividad podrá asumir las formas jurídicas (cooperativa, sociedad, etc.) que resulten más afines al grupo y funcionales a la actividad económica.

La idea de futuro plasmada en la planificación estratégica de la Asociación Ñankuchew, por citar un ejemplo, es lograr un nivel en el que las comunidades, a través de grupos asociados, logren desarrollar rubros productivos que les permitan incrementar los ingresos de las familias y mejorar de manera concreta su calidad de vida, conservando el entorno y fortaleciendo el *ixofil mognen*.

La asociatividad orientada a desarrollar emprendimientos productivos articulados al mercado implica dar un salto de calidad. Las comunidades de Pewenco, por ejemplo, quisieran implementar un proyecto de set de maquinaria agrícola. Para ello hay que considerar las exigencias del Programa de Desarrollo de Inversiones del INDAP, al que quisieran postular. Las comunidades, por el momento, no cumplen dichas exigencias. Para que el proyecto sea considerado se requiere, por ejemplo, que las comunidades se constituyan en una sociedad de responsabilidad limitada, con socios responsables. INDAP no opera con grupos no formalizados. Por otra parte, el proyecto de maquinaria necesariamente debe concebirse como negocio, es decir, como una empresa de servicios. Para prestar servicios se requiere facturación y contabilidad. La empresa debe prever el mantenimiento de la maquinaria y, cumplida su vida útil, el reemplazo de la misma. Las comunidades, por lo tanto, tienen que plantearse estos temas.

Un logro deseable es que las comunidades lleguen a gestionar su propio desarrollo, con un mínimo de intervención gubernamental, apoyadas por un equipo asesor de preferencia mapuche financiado a través de los ingresos generados por los rubros económicos. En este escenario esperado, el territorio genera trabajo, lo que permite disminuir la migración y ofrecer una opción de vida digna en la comunidad a las nuevas generaciones mapuches.

El desarrollo se entiende como un proceso integral, que incluye lo económico-productivo, lo sociocultural y el aspecto ambiental. En este marco, la economía se concibe como una actividad solidaria, sostenible y equitativa. De igual manera, se considera que el bienestar mapuche se debe compatibilizar con el bienestar de la sociedad en general, sin que uno prime sobre otro. Las comunidades mapuches hablan de *kidu guneal taiñ mogen* (autogestión y desarrollo) para

referirse a sus expectativas en los nuevos territorios. En el Anexo 4 se presenta una escala de procesos básicos para el logro de la autogestión y el desarrollo de las comunidades indígenas, elaborado por el equipo técnico del proyecto "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras", ejecutado por la Asociación Ñankuchew.

6.3 Institucionalidad para favorecer el reasentamiento y desarrollo de las comunidades mapuches en los nuevos predios

Las dificultades para establecer una sinergia interinstitucional efectiva que se haga cargo del apoyo técnico y financiero a las comunidades reasentadas han constituido el "talón de Aquiles" de la experiencia de los proyectos FAO-CONADI. El aprendizaje principal en relación a este punto es que la intersectorialidad concebida en términos de buenas intenciones no logra dar respuesta articulada a las demandas de las comunidades ni está a la altura del desafío. Como alternativa, se considera que la colaboración debe darse en el ámbito de un marco institucionalizado bajo forma de un programa u otra estructura semejante, la cual debe ubicarse en un nivel jerárquico con poder de decisión. Dicho nivel podría ser la Intendencia de la IX Región. Al mismo tiempo, se cree necesario fortalecer la mesa indígena regional,

en cuanto plataforma para la articulación institucional, la coordinación con las organizaciones mapuches y el apalancamiento de recursos.

La nueva agenda de trabajo e inversión establecida por el Gobierno ("Re-conocer, Pacto social por la multiculturalidad") pone énfasis en el fortalecimiento de la política de restitución de tierras y también en la implementación de proyectos de inversión para el desarrollo de las comunidades. La implementación de esta política constituye un gran desafío en términos del apoyo que se requiere dar a las comunidades beneficiadas con la compra de tierras.

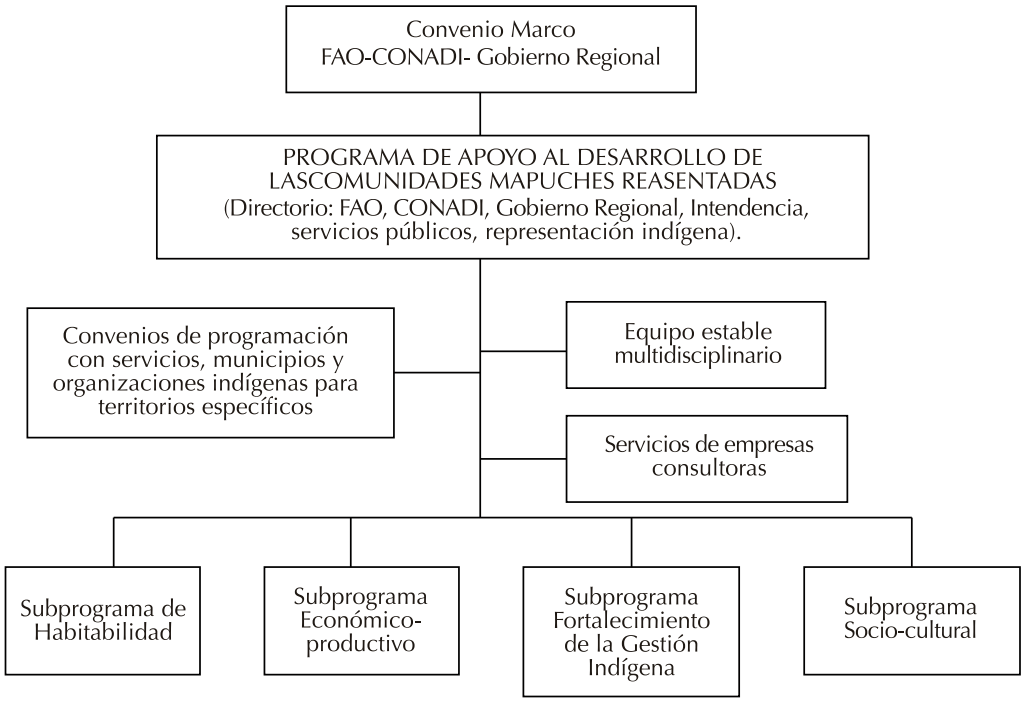
Actualmente se encuentra pendiente la entrega de tierras a 115 comunidades priorizadas por el Consejo de CONADI. La resolución sobre su compra se definirá a través de un Plan Trienal 2008 –2010 con recursos adicionales otorgados para el efecto. Junto con ello, se encuentran en trámite las solicitudes de tierras de 308 comunidades. Su aplicabilidad se definirá en el periodo 2008–2010. La CONADI preparará un plan quinquenal a partir del 2011 para dar respuesta a las comunidades que sean priorizadas.

Existe, por lo tanto, una demanda potencial significativa que justifica plenamente un programa gubernamental específico que se haga cargo del apoyo al gran número de comunidades que recibirán tierras en los próximos años. Se piensa que un programa de este tipo es una necesidad perentoria y que hay condiciones políticas para instituirlo.

Junto con la necesidad de un programa a nivel gubernamental, se requiere de una contraparte indígena sólida, no decorativa, con poder de decisión real, que articule la demanda y que también sea un protagonista activo en la construcción de alternativas de solución. En este sentido, se debe favorecer el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y territoriales para que sean capaces de gestionar su propio desarrollo. Solamente así se logrará un proceso efectivo y sostenible de desarrollo indígena.

Las actuales políticas públicas cuentan con una variada gama de instrumentos que pueden ser canalizados para la concreción de los planes, programas y proyectos de las comunidades y territorios. Sin embargo, probablemente algunas políticas e instrumentos requerirán adecuaciones para que resulten pertinentes y sean funcionales a las

Figura 6: Estructura del programa propuesto para apoyar el desarrollo de las comunidades mapuches reasentadas



exigencias del desarrollo de las comunidades, tomando en cuenta que su condición tiene particularidades generalmente no consideradas. Hay instrumentos que posiblemente requieran sólo pequeñas modificaciones y en algunos casos bastará flexibilizar su aplicación. Esto último depende muchas veces de la actitud de los funcionarios públicos, cuyo compromiso y predisposición favorable son esenciales para que las iniciativas prosperen.

Una recomendación principal derivada del análisis de la experiencia de los proyectos FAO-CONADI se refiere a la necesidad de institucionalizar un programa gubernamental para el desarrollo de las comunidades beneficiarias del Fondo de Tierras. Este programa sería la estructura operativa (ver Figura 6) encargada de ejecutar los objetivos de un posible nuevo convenio marco FAO-CONADI[30], esta vez con la participación del Gobierno Regional, destinado a promover el desarrollo de las comunidades reasentadas. El programa participaría en la mesa indígena regional.

30 Este convenio marco podrá incluir o no la participación de FAO. Ello dependerá de los requerimientos de asistencia técnica internacional que se identifiquen para la ejecución del programa y del interés de parte del Gobierno chileno de recibir apoyo técnico de parte de FAO.

El programa incluiría, como parte de su acción, un conjunto de temas transversales: participación (entendida como derecho a decidir), enfoque territorial, sustentabilidad ambiental, desarrollo con identidad y equidad de género.

Para la ejecución de las actividades, el programa contaría básicamente con tres opciones operativas, las cuales se combinarían:

- dispondría de un equipo profesional multidisciplinario estable;
- suscribiría convenios de programación con servicios, municipios y organizaciones indígenas para territorios específicos; y
- contrataría los servicios de empresas consultoras.

Se considera que el equipo profesional estable debería estar conformado principalmente por agrónomos, forestales, economistas, sociólogos y facilitadores interculturales. El número dependerá, naturalmente, de las comunidades atendidas.

Finalmente, dado que los proyectos FAO-CONADI están concluyendo, sería conveniente considerar una fase puente entre estos y la eventual iniciación de acciones del Programa de Apoyo al Desarrollo de las Comunidades Mapuches Reasentadas, si este llegara a concretarse. Esta fase puente permitiría dar seguimiento al trabajo con las comunidades que han recibido asistencia de parte de los proyectos FAO-CONADI. De no ser así, los resultados alcanzados podrían verse afectados, al no encontrarse consolidados. Igualmente, la fase puente podría contribuir al diseño del programa gubernamental propuesto.

ANEXOS

ANEXO 1

Comunidades participantes en el Proyecto FAO-CONADI "Apoyo al Plan de desarrollo Predial", en las comunas de Lautaro y Victoria, Región de La Araucanía.

N°	Comunidad	Superficie (en hectáreas)	Nº de familias participantes	Nº de familias que viven en el nuevo predio (1)	Año de compra	Comuna
01	Juan Andrés Cheuque	268,9	31	23	2002	Victoria
02	Ignacio Queipul II, ex fundo La Soledad (2)	290,2	22	S/I	2004	Victoria
03	Pancho Curamil	214,8	22	14	2005	Victoria
04	Miguel Cheuquepán (2)	193,2	10	S/I	2002	Victoria
05	Bernardo Ñanco	584,4	75	29	2005	Victoria
06	Melin Paillalí	199,6	16	13	1999	Victoria
07	Antonio Millalén	336,9	66	23	1999	Victoria
08	Huenuta Curilén	333,2	24	24	2002	Victoria
09	Miguel Huentelén	324,1	19	19	1998	Victoria
10	Ancao Ancatén	106,1	36	35	1997	Victoria
11	Ignacio Queipul II (ex fundo Santa Filomena)	449,3	31	12	2005	Victoria
12	Casimiro Cañiumir	310,5	26	26	2002	Lautaro
13	Antonio Quidel	144,8	14	12	1999	Lautaro
14	Juanita Viuda de Millaqueo (4)	116,3	22	12	1999	Lautaro
15	Anastasio Morales	113,5	10	9	1996	Lautaro
16	Juan Painemil (2)	125,8	11	S/I	1999	Victoria
17	Juan Caniuleo Pinoleo (3)	666,02	29	11	2001	Victoria
18	Luisa Ancamilla viuda de Caucho (4)	277,5	18	9	2006	Victoria
19	Luis Carilao	155,05	16	16	2005	Victoria
20	Temu Lemu Chico (4)	333,2	24	20	2006	Victoria
	Total	**5.543,37**	**522**	**307**		

(1) Se incluyen familias que no viven en el predio, pero que hacen uso productivo de él.
(2) Comunidades que participaron el la 1ª etapa del proyecto. Actualmente no participan.
(3) En la segunda etapa del proyecto, esta comunidad pasó a ser atendida por el proyecto "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras". Por lo tanto, sus antecedentes aparecen también en el cuadro siguiente.
(4) Comunidades incluidas en la 2ª etapa del proyecto.

ANEXO 2

Comunidades participantes en el Proyecto FAO-CONADI "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras", en las comunas de Lumaco, Los Sauces, Traiguén y Victoria, Región de La Araucanía.

Nº	Comunidad	Superficie (en hectáreas)	Nº de familias participantes	Nº familias que viven en el nuevo predio	Año de compra	Comuna Actual
01	We Lof Liucura	396,50	20	0	2006	Lumaco
02	Pantano Antipi	523,20	60	6	1994-2002 (*)	Lumaco
03	Juan Marín de Pantano	462,88	29	29	2003	Lumaco
04	Marileo Herte	462,499	32	32	1994	Lumaco
05	José Luis Porma	498,59	49	12	2004	Los Sauces
06	Toledo Cheguan Antipi 1	216,32	15	6	1998	Los Sauces
07	Toledo Cheguan Antipi 2	600,70	46	3	1999-2004 (*)	Los Sauces
08	Petrona Paillaleo Vda. Ancamilla	135,09	34	3	1995	Los Sauces
09	We Juan Maika	217,30	11	8	2000	Traiguén
10	Reñico Pellahuén	465,31	27	23	2007	Traiguén
11	Bartolo Pitrihuén	571,00	22	22	2002	Traiguén
12	Pichi Pantano	325,50	16	16	2000	Traiguén
13	Victorio Millán	388,66	23	7	2006	Victoria
14	Juan Canuleo Pinoleo II	634,44	29	11	2001	Victoria
15	Huenchún Huenchuñir	400,08	28	12	2006	Victoria
	Total	**6.298,07**	**441**	**190**		

* Estas comunidades figuran con dos fechas porque CONADI les ha comprado tierras en dos años distintos.

ANEXO 3

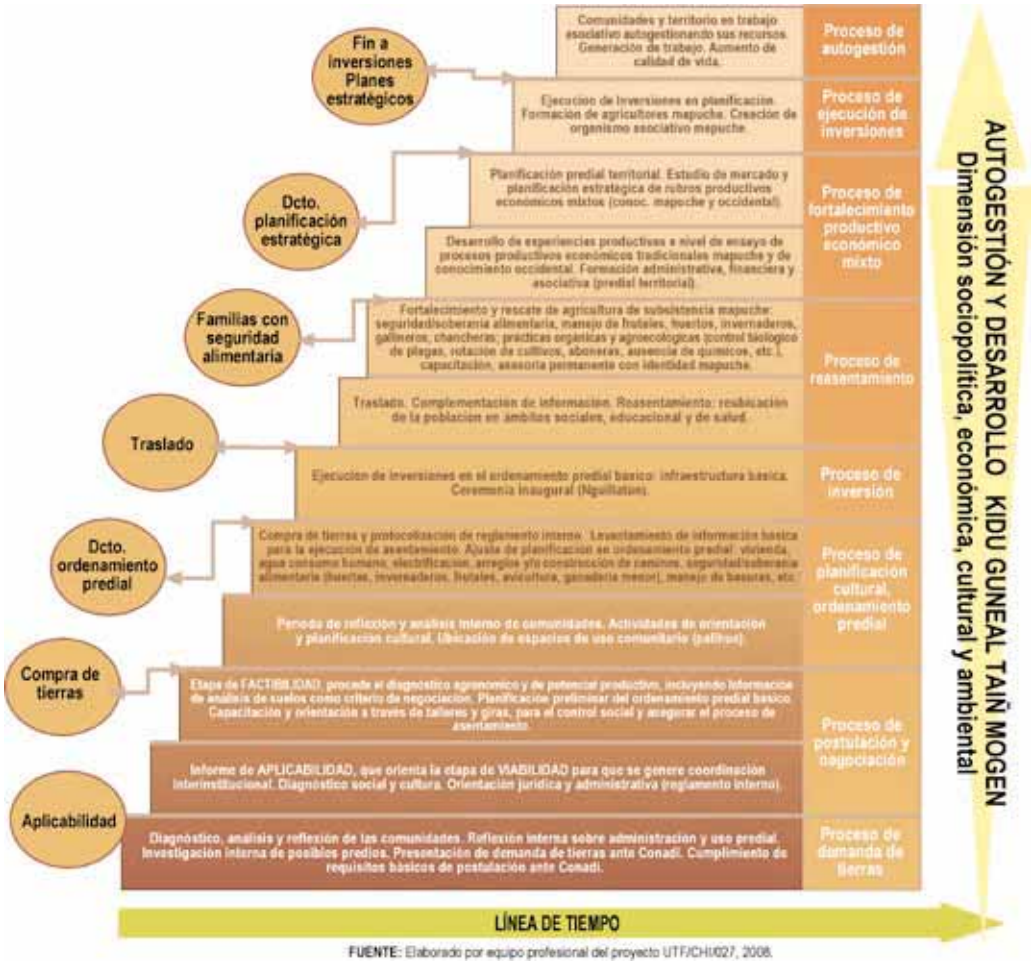
Metodología para el abordaje colaborativo de conflictos de tierras. Esquema de la ruta metodológica propuesta.

Pasos	Principales actividades	Herramientas	Actores
Paso 1: Conformación preliminar del equipo facilitador y pacto de aplicación del proceso.	Convocatoria a representantes para equipo facilitador. Nivelación de conceptos y metodología. Reuniones de coordinación y planificación.	Procedimiento de convocatoria. Acta de conformación del equipo previo.	Representantes de: CONADI u otro servicio público, mesa territorial, municipios y líderes comunitarios.
Paso 2: Primer análisis del conflicto.	Revisión de información base de la comunidad. Primer análisis de conflictos.	Ficha descriptiva comunitaria. Guía breve "Comprendiendo el conflicto".	Equipo facilitador.
Paso 3: Inicio del trabajo en campo: identificación y definición precisa del conflicto.	Presentación del equipo facilitador en primer visita a terreno. Entrevistas individuales y/o grupales. Elaboración de matriz preliminar conflicto/causa.	Diálogo semi estructurado. Matriz conflicto / causa.	Equipo facilitador.
Paso 4: 1° Taller comunitario "Comprendiendo el conflicto".	Diseño, coordinación, ejecución y evaluación del 1° taller comunitario.	Matriz conflicto / causa, lluvia de ideas, mapas parlantes (optativo), matriz de imágenes del conflicto y tablero de evaluación.	Equipo facilitador y comunidad.
Paso 5: Análisis de resultados y síntesis de ideas.	Visión territorial del conflicto. Profundización de la descripción, causas y priorización de conflictos.	Mapeo del conflicto. Análisis y valoración de los recursos del predio. Análisis de causas (tipos). Matriz de Vester (priorización).	Equipo facilitador y actores clave de la comunidad y/o instituciones.

Paso 6: 2° Taller comunitario: devolución de análisis y consenso en líneas de acción.	Diseño, coordinación, ejecución y evaluación del 2º taller comunitario.	Reuniones de toma de decisiones.	Equipo facilitador y comunidad.
Paso 7: Reunión de cierre, ajuste final y decisiones de gestión.	Lluvia de ideas, matriz de síntesis y propuesta de plan.	Actas de sesión y acuerdos.	Equipo facilitador, dirigentes comunitarios y autoridades invitadas (optativo).

ANEXO 4

Escala de Procesos Básicos para el Logro de Autogestión y Desarrollo de Comunidades Indígenas.



FUENTE: Elaborado por equipo profesional del proyecto UTF/CHI/027, 2008.

GLOSARIO DE PALABRAS EN MAPUDUNGÚN

Ayllarewe: Territorio geográfico y sociocultural constituido por nueve *rewe*.

Az mapu: Cómo se ordena la tierra, las normas.

Fütalmapu: Gran territorio.

Futa trawün: Gran reunión.

Itrofilmongen: Todo lo que tiene vida.

Inarrumen: Naturaleza.

Ixofil mongen: Equilibrio ambiental.

Kawella: Cebada.

Kidu guneal taiñ mogen: Concepto de autogestión territorial y desarrollo.

Kimche: Persona mayor de edad poseedora del *kimün*, es decir, del conocimiento. Persona sabia.

Kimün: Conocimiento, saber basado en la espiritualidad y la observación permanente de la naturaleza.

Kiñe Futa Trawün Pu Lof Mapu: Primer Encuentro de Comunidades Mapuches del Territorio.

Küme mongen: Estar en equilibrio con lo que nos rodea.

Kultrün: Tambor ceremonial de madera forrado con cuero de animal. Lo usa la *machi* en rogativas y rituales. Los dibujos que adornan la membrana plasman la concepción mapuche del universo.

Lafkenche: Identidad de las comunidades mapuches de la costa.

Lof: Forma básica de organización social del pueblo mapuche, consistente en un clan familiar o linaje que reconoce la autoridad de un *lonko* (cacique) y forma una comunidad. El *lof* normalmente comparte un único *rewe* o altar chamánico, en el que se realizaban las ceremonias religiosas más significativas. En el año 2003, la Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche en sus documentos utilizó

el término *lof* definido como "familias agrupadas en un territorio al mando de un *lonko*".

Lonko: En mapudungún, *lonko* significa cabeza. El *lonko* es el jefe de la comunidad o *lof*. Se encarga de administrar el orden dentro de la comunidad y velar por su bienestar.

Machi: Autoridad religiosa, consejera y protectora de la comunidad mapuche. Encargada de la curación natural, única persona autorizada para establecer un puente directo con los espíritus creadores. A través de sus ritos y rogativas al *Chau* (Dios) otorga salud, bienestar, tranquilidad y abundancia a la comunidad. Es la encargada de luchar por el bien. Conoce las propiedades medicinales de las plantas para curar las enfermedades del cuerpo y del espíritu.

Menoko: Sitio húmedo con vegetación y nacimiento de agua.

Mapudungún: Idioma del pueblo mapuche. También se lo denomina *mapuzugún*.

Nguillatün: Ceremonia solemne de rogativa en la que la *machi* invoca a *Ngenechén* (Ser Supremo).

Ngüillatuwe: Espacio territorial en el cual la comunidad realiza sus ceremonias religiosas. En el centro de *nguillatuwe* se ubica el *rewe*.

Newene: Energías.

Palihue: Lugar destinado a las ceremonias

Palín: Juego ancestral mapuche. Consiste en el enfrentamiento de dos equipos que se distribuyen en la cancha en parejas de contrarios, denominados *kon*. El número de participantes varía de nueve a quince, pero siempre en número impar. Cada jugador se encuentra provisto de su *wiño*, bastón de madera nativa flexible y liviana (avellano, boldo o luma), con el que disputan el *pali*, pelota pequeña forjada con madera o un ovillo de lana muy apretado forrado en cuero. El *pali* debe salir en los extremos (parte angosta de la cancha) para que se pueda anotar una raya. En general, se juega a 4 rayas. Cuando se juega entre dos comunidades, los *lonko* acuerdan las características del juego. La comunidad que invita recibe solemnemente a sus invitados, según las enseñanzas ancestrales. Para ello, se realizan rogativas y bailes en torno al *rewe* para agradecer por la celebración y pedir que el juego salga bien. Cuando finaliza el *palín*, sin importar el resultado, la comunidad anfitriona agasaja a sus invitados con alimentos y bebidas.

Peñi: Hermano.

Pewun: Otoño.

Pichikeche: Niño.

Pichi trawün: Pequeña reunión.

Pukem: Invierno.

Raguiñmapu: El centro de donde fluye todo.

Rewe: En lengua mapuche el término rewe se compone del vocablo *re* que significa puro, genuino, exclusivo, y el vocablo *we* que indica lugar o paradero. En términos figurativos, el rewe es un tronco escalonado de unos tres metros de largo clavado en la tierra y rodeado por cañas de colihue ubicadas en fila y adornadas con banderas blancas, celestes o amarillas y ramas de coihues, maitén, lengas y otros árboles de la zona. En la cima tiene una representación de un rostro humano. Constituye un símbolo religioso muy importante que representa la conexión con el cosmos. El *rewe* es utilizado en celebraciones importantes como en el *machitün*, el *nguillatün* y el *we tripantu* (año nuevo mapuche), entre otros.
El *rewe* es también una unidad social que corresponde a una agrupación de *lof* o comunidades que ocupan un mismo territorio y comparten el mismo altar o rewe.

Rimu: Primavera.

Trafkintun: Intercambio, trueque.

Trayenko: Espacio donde hay agua que corre, cascada o chorrillo.

Wallmapu: Territorio ancestral. Conjunto de territorios donde se ha desarrollado la cultura mapuche.

Walug: Verano

Werken: Persona que se desempeña como vocero de la comunidad. Su misión es transmitir la palabra de las autoridades de su comunidad a otras comunidades o grupos, sean estos mapuches o no.

We txipantu: Año nuevo mapuche.

La aspiración del pueblo mapuche por recuperar las tierras ancestrales perdidas a lo largo de la historia es probablemente uno de los temas críticos más emblemáticos y mediatizados hoy en día. La tierra es punto central de la cosmovisión indígena y, a la vez, la base de sus prácticas productivas.

Con la activación de la Ley Indígena (Nº 19.253), en 1993, se estableció el marco jurídico por medio del cual el Estado de Chile emprendió un programa para restituir tierras reclamadas por comunidades indígenas, apoyar su pleno reasentamiento en los nuevos predios y favorecer su desarrollo socieconómico y cultural.

El traslado para las comunidades beneficiadas es, sin embargo, un proceso complejo, pues implica levantar nuevas casas, obtener luz y agua, gestionar servicios de salud y educación, poner en marcha el sistema productivo en un escenario ecológico distinto y establecer relaciones con un entorno institucional y social desconocido, entre otras muchas necesidades y desafíos.

La CONADI ha logrado un cúmulo de experiencias en la prestación de servicios a las comunidades beneficiadas con la compra de tierras, pero reconoce las dificultades en el seguimiento posterior a la compra y que se requiere brindar un apoyo más consistente y estructurado de parte de las instituciones para que las comunidades salgan adelante. En este sentido, dos proyectos impulsados por la FAO y CONADI, en la Región de La Araucanía, han desarrollado y validado estrategias y un diseño metodológico multidisciplinario y territorial para abordar el trabajo con las comunidades mapuches que han recibido tierras, favorecer su reasentamiento e impulsar en ellas un proceso de desarrollo autogestionario con identidad.

Esta publicación presenta los resultados de dichos proyectos, las lecciones aprendidas extraídas de la experiencia y un conjunto de recomendaciones para mejorar la gestión institucional y optimizar las acciones de apoyo e inversión dirigidas a las comunidades reasentadas.

La nueva agenda de política gubernamental para los pueblos indígenas denominada “Re-conocer, pacto social por la multiculturalidad” pone énfasis en el fortalecimiento de los programas de restitución de tierras y también en la implementación de proyectos de inversión. Actualmente se encuentra pendiente la entrega de tierras a más de cien comunidades mapuches priorizadas por CONADI y están en trámite las solicitudes de otras trescientas. Recuperar la tierra es clave para el desarrollo de las comunidades indígenas, pero no suficiente. Por ello el reto es grande para todos los actores involucrados, y exige estar a la altura.

ISBN 978-92-5-3060
9 789789 253067