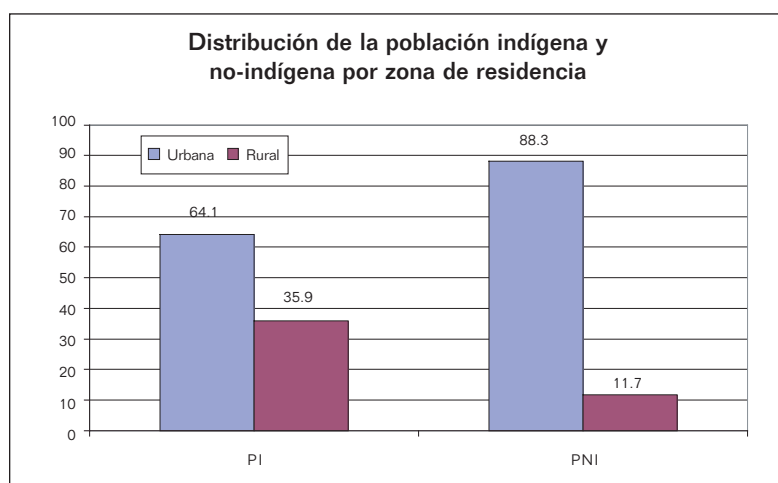


PUEBLOS INDÍGENAS CHILENOS: DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO CON IDENTIDAD¹

DIAGNÓSTICO

Los pueblos indígenas chilenos. El censo del 2002 señala que el 4,6% de la población chilena mayor de 14 años (692.192 personas) declaró pertenecer a uno de los ocho pueblos indígenas que habitan Chile, de los cuales el 87,3% pertenece al pueblo Mapuche, el 7% al Aymara y el 3% al Atacameño. El resto de los pueblos (Colla, Rapanui, Quechua, Yámana y Alacalufe ó Kawaskar) suman un total de 2,7%. Las tres cuartas partes de la población indígena se concentra en tres Regiones (en la Araucanía un 29,5%, en la Metropolitana un 27,7% y en Los Lagos un 14,7%). Cabe destacar que la población indígena es mayoritariamente urbana (64,8% vs. un 35,2% de la población indígena rural) y más de la mitad es menor de 30 años. Una parte de la población indígena rural habita en zonas aisladas, de baja densidad poblacional y sectores limítrofes.



Fuente: Casen 2003

¹ Documento elaborado por Carmen Albertos (RE1/SO1), con la colaboración de Julieta Trias (RE1/SO1).

Nota Técnica

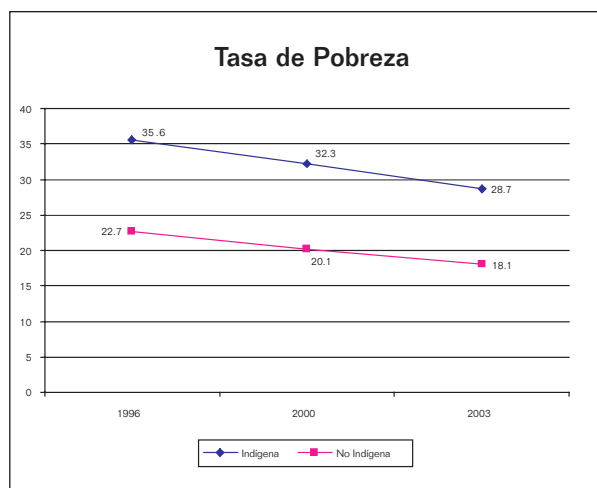
“En promedio, la población indígena sigue teniendo peores condiciones de vida, es más pobre y se encuentra en un estado de mayor vulnerabilidad que la población no-indígena”



Banco Interamericano
de Desarrollo

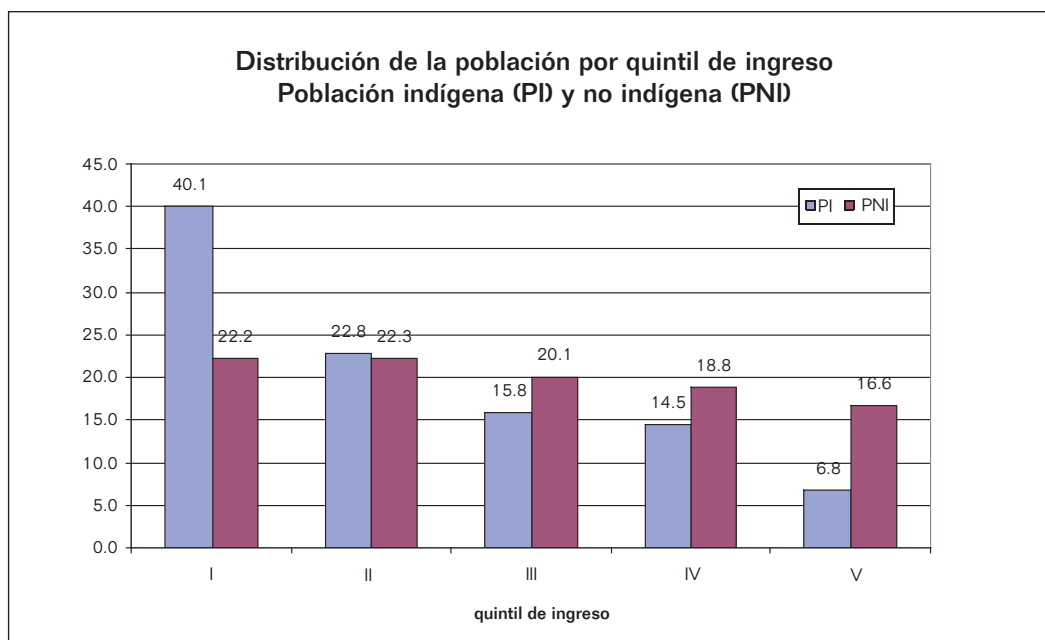
Brechas entre población indígena y no indígena en Chile. En promedio, la población indígena sigue teniendo peores condiciones de vida, es más pobre y se encuentra en un estado de mayor vulnerabilidad que la población no-indígena. A continuación se documentan las brechas existentes entre la población indígena y no indígena en Chile, así como las brechas de la población indígena chilena en comparación con otros países de América Latina y de la OECD.

a) Pobreza material e ingresos. Según datos de la encuesta CASEN del 2003, la incidencia de la pobreza para la población indígena alcanza un 28,7% (comparado con un 18,1% de población no indígena), viviendo un 11% de aquella en condiciones de indigencia (5,4% en el caso de la población no indígena)². A pesar de que durante el período 1996-2003, Chile redujo significativamente sus niveles de pobreza, la brecha absoluta entre las tasas de pobreza de población indígena y no indígena de población se ha mantenido prácticamente constante.



Fuente: CASEN 1996, 2000 y 2003

Los indígenas están sobre-representados en los primeros quintales de ingreso: más del 60% de los hogares indígenas se ubica en los dos primeros quintiles, comparado con el 45% de la población no indígena. Esta brecha se acentúa en el sector rural: más del 80% de la población indígena rural se concentra en los dos primeros quintiles, versus el 67,2% de los no indígenas rurales.

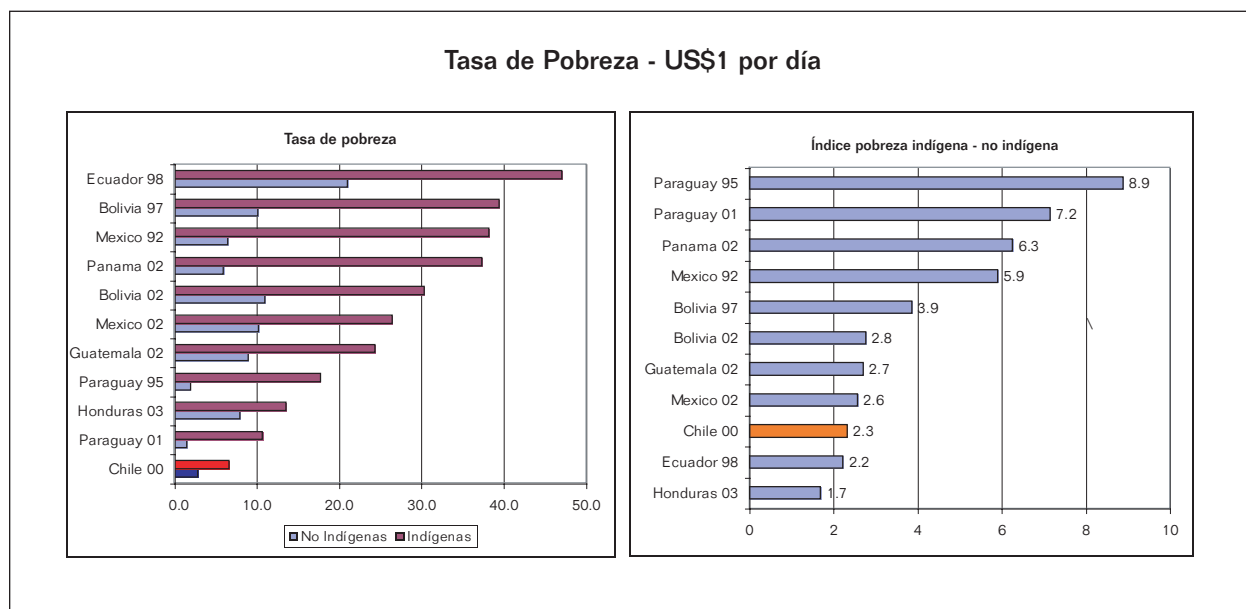


Fuente: CASEN 1996, 2000 y 2003

² Las estimaciones de pobreza que hace la CASEN se basan en el cálculo de la línea de pobreza, la cual se determina con el ingreso mínimo requerido en un hogar para satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes.

Si comparamos los niveles de pobreza de Chile con otros países de América Latina, se observa que, en general, Chile se ubica en el puesto de menor pobreza, como lo muestra el análisis de diversos indicadores (incidencia de pobreza, brecha de

pobreza y severidad de la pobreza) y se consideran líneas de pobreza de US\$1 y US\$2 por día. Adicionalmente, Chile presenta las menores brechas absolutas en los indicadores de pobreza entre pueblos indígenas y no indígenas.

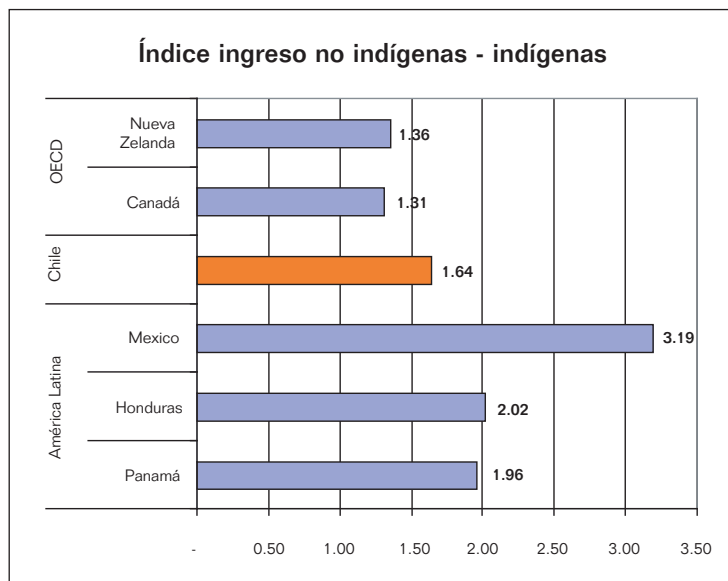


Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, como hemos señalado, dichas brechas se han mantenido casi constantes entre 1996 y 2003. Por el contrario, Bolivia, México y Paraguay han reducido las brechas entre los niveles de pobreza de ambos grupos debido a una caída en la pobreza de la población indígena y a un aumento en la del resto de la población.

El ingreso per cápita del hogar de la población no indígena en Chile es un 64% mayor que el ingreso de los hogares indígenas. En comparación con otros países de América Latina, Chile muestra mejores indicadores de brecha de ingresos: en Panamá la diferencia entre ingresos entre población indígena y no indígena es de 96%, en Honduras 102% y en México de 219%. Sin embargo, Chile presenta una mayor brecha en ingresos en comparación con países de la OECD que cuentan con

población indígena: casi el doble de la brecha existente entre indígenas y no indígenas para Nueva Zelanda (36%) y Canadá (31%).



Fuente: Elaboración propia

Cabe destacar que las políticas y programas que componen la red de protección social de Chile, permiten una disminución en los niveles de pobreza y vulnerabilidad de toda la población. Así, en el caso de los indígenas, si se eliminaran los distintos subsidios y transferencias monetarias del Estado (Subsidio Único Familiar, Bono Solidario, PASIS, Subsidio al Consumo de Agua Potable, Pensiones Asistenciales, etc.) la incidencia de la pobreza aumentaría hasta una tasa del 35,8%, lo que significa un aumento de un 23% sobre el valor base³. Sin embargo, el desafío de cómo reducir las brechas entre indígenas y no indígenas requiere de intervenciones diferenciadas, culturalmente pertinentes y focalizadas en los pueblos indígenas.

b) Empleo: Los indígenas representan el 4,4% de la Población Económicamente Activa (PEA) del país. La tasa de participación entre hombres y mujeres no presenta diferencias entre indígenas y no indígenas; en ambos casos, la tasa de ocupación es de aproximadamente 50% y la tasa de participación de los hombres es prácticamente el doble que las mujeres, aunque hay variaciones por pueblo, y en el sector rural la participación de la mujer es más baja que en el sector urbano. Es significativo el bajo porcentaje de participación económica de los hombres mapuche rurales, de sólo 57,1% comparado con un

73,8% en el sector urbano. La distribución de la población indígena según rama de actividad económica muestra que la mayoría de los indígenas del área rural se dedica a la agricultura (un 66,9% para los hombres y 20,7% para las mujeres), mientras que en el sector urbano predominan los trabajadores no calificados y los operarios, artesanos y pequeños comerciantes (33,1% de mujeres en servicio doméstico y 54,7% de hombres en comercio, la industria manufacturera y la construcción).

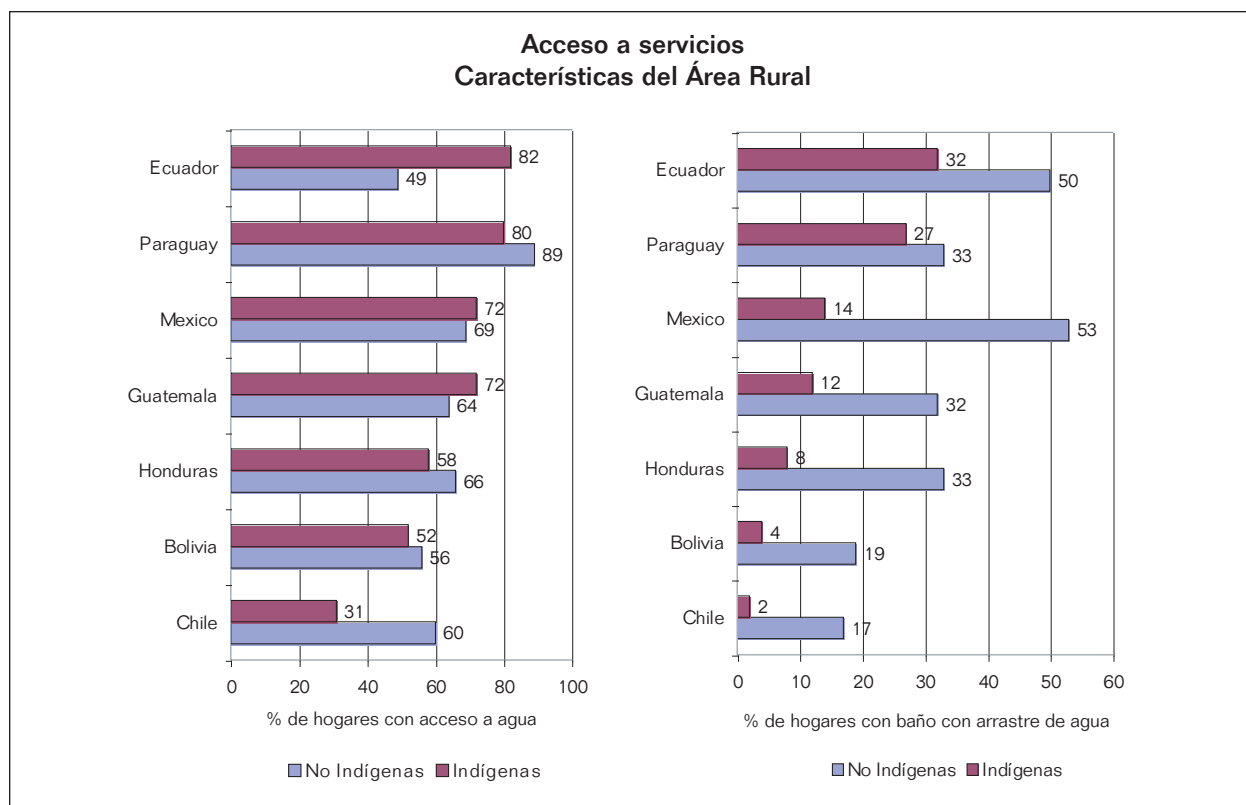
c) Acceso a servicios de alumbrado público, agua, alcantarillado: Los hogares indígenas del área rural tienen los peores niveles de acceso a servicio de agua, alcantarillado, cloacas y baño sanitario y las mayores brechas en relación con el resto de los hogares. Mientras que el 60% de los hogares no indígenas tiene acceso a agua potable en el área rural sólo el 31% de los hogares indígenas puede acceder a ella. Más alarmante es la brecha que existe en el acceso a baño sanitario: uno de cada tres hogares no indígenas acceden a este servicio en tanto que sólo uno de cada doce hogares indígenas lo hace. Sin embargo cuando se analiza el área urbana la situación se revierte, Chile tiene uno de los niveles más altos de acceso a servicios y la brecha entre hogares indígenas y no indígena es casi nula.

El acceso a alumbrado público y agua potable muestra índices diferentes si se trata de zona urbana o rural y de población indígena versus no indígena:				
	Conectado a red pública de alumbrado (porcentaje)		Conectado a red pública de agua potable (porcentaje)	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano
Población no indígena	83,8	98,5	46,9	98,8
Población indígena	69,3	97,5	20,7	98,3

Cuando se compara el acceso a agua potable y a baño con arrastre de agua de población indígena y no indígena en área rural, destacan los bajos índices

de cobertura en el área rural de Chile, mostrando niveles muy por debajo de Ecuador, Paraguay, México, Guatemala, Honduras y Bolivia.

³ Pobreza y desigualdad en Chile: antecedentes para la construcción de un sistema de protección social. BID, Claudio Santibáñez, 2006



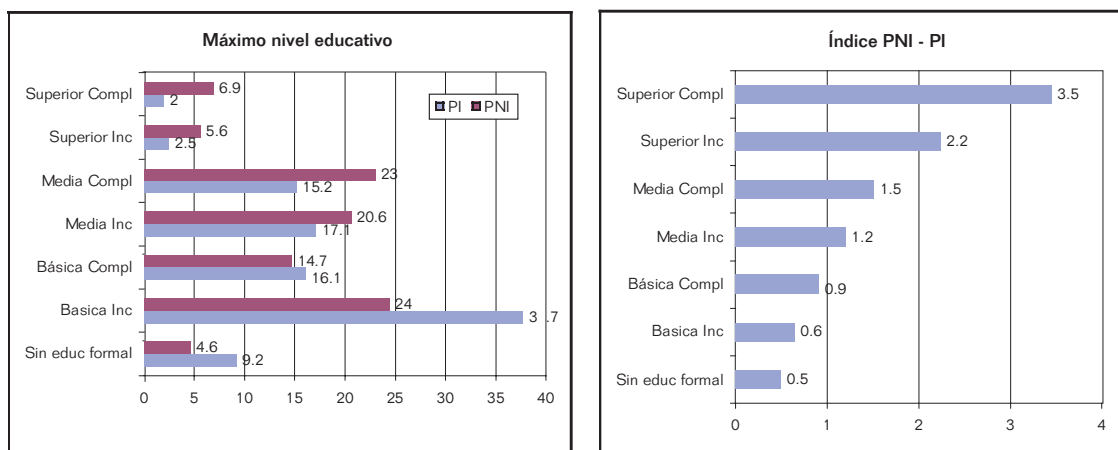
Fuente: CEDLAS - Universidad Nacional de La Plata - <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/ethnicity/default.html>

Si comparáramos a Chile con los países de la OECD, se observa que los niveles de acceso a servicios de los hogares indígenas en países como Canadá son muy superiores a los que registra Chile. En Canadá el 65,4% de la población indígena registrada reside en zonas rurales, remotas y de acceso especial. Sin embargo, a pesar de ser predominantemente rural, el 97,8% del total de los hogares indígenas tiene acceso a agua potable y el 95,4% a cloacas.

d) Educación: En el campo educativo se hace también visible la brecha entre los indígenas y no indígenas y la diferenciación por sexo. Mientras que la tasa de analfabetismo es de un 10% para las

mujeres indígenas, para los hombres indígenas es de un 6,5%, ambos índices más elevados que los de la población no indígena (un 4% para las mujeres y 4,1% para los hombres). El promedio de años de estudio aprobados también muestra esta brecha, aunque hay una disminución de la misma en las generaciones más jóvenes: la población indígena de entre 16 a 29 años alcanzó un promedio de 9,9 años de estudio (comparado con un promedio de 11,2 años de la población no indígena). La brecha es mayor para la población de 50 años y más (4,6 años para los indígenas y 7,5 para los no indígenas). Además, la brecha educativa aumenta a medida que aumentan los años de estudio:

Nivel educativo y brecha entre pueblos indígenas y no indígenas



Fuente: CASEN 2003

Los déficit de escolaridad de la población indígena son más acentuados en el área rural, donde cerca del 70% de la población indígena lo componen personas con educación básica (completa e incompleta) y sin educación formal. En relación al desempeño educativo, se observa que el rendimiento de

los estudiantes indígenas en las pruebas estandarizadas (SIMCE 1999) es inferior al de sus pares no indígenas. Esta situación se relaciona con, entre otros, con el menor nivel de educación materna, el menor ingreso per cápita familiar y la menor asistencia a establecimientos de educación preescolar.

Comparación de Estudiantes Indígenas y no Indígenas

Variable	Media		Diferencia (%)
	No Indígena	Indígena	
Puntaje promedio en la prueba SIMC	253,87	234,26	-7,7
Tasa de retención	0,1183	0,2163	82,8
Educación de la madre (años)	10,279	7,831	-23,8
Ingreso per cápita (miles de pesos)	54,190	27,685	-48,9
Porcentaje de asistencia a establecimientos de educación preescolar	0,9271	0,7952	-14,2

Fuente: David Noe, Jorge Rodríguez Cabello y Isabel Zúñiga, 2005, Brecha étnica e influencia de los pares en el rendimiento escolar: evidencia para Chile, Serie Políticas Sociales N° 102, CEPAL, Santiago.

La brecha en cobertura educativa varía por grupo étnico entre población indígena y no indígena. En comparación con países de América Latina, Chile presenta la mayor brecha en educación inicial (4 y 5 años de edad), con una tasa de asistencia en 2000 de 72% para los grupos no indígenas y 57% para los indígenas. Con relación a México, presenta no sólo menores tasas de cobertura sino una mayor brecha entre ambos grupos. Las tasas de asistencia en México son de 85% y 78% para grupos no indígenas e indígenas respectivamente. Sin embargo, los indicadores de Chile son mejores que los de otros países de la región como Bolivia, Ecuador, Honduras, Panamá y Paraguay.

Resulta interesante mencionar que Chile tiene la mayor tasa de cobertura para jóvenes indígenas de 15-17 años (68%, Casen 2000) comparado con el resto de la región de América Latina cuyas tasas oscilan entre 19% y 66% y con Australia (66%, Censo 2001). Sin embargo, cuando se considera la proporción de la población indígena con título post - secundario se observa una gran brecha entre Chile y países de la OECD. Mientras que sólo el 2% de la población indígena chilena tiene título universitario la cifra asciende a 4% en Nueva Zelanda, 17,5% en Australia y 23% en el caso de Canadá reflejando el desafío educativo que enfrenta el país.

e) Salud: En el ámbito de la salud, la mayor parte de la población indígena (urbana y rural) accede al sistema de salud pública y destaca el 95% de cobertura de atención para la población indígena rural, siendo ésta altamente dependiente de los servicios públicos de salud. Sin embargo, se presentan barreras de acceso por la distancia geográfica en zonas rurales aisladas, por discriminación y por falta de pertinencia de la atención (uso del idioma indígena, consideración de sus tradiciones, etc.). Esto se refleja en que los pueblos indígenas de Chile, en algunos indicadores de salud tales como la Tasa de Mortalidad Infantil o la esperanza de vida al nacer, presentan una situación desmejorada en comparación con el resto de la población nacional.

Riquezas y contribuciones de los pueblos indígenas chilenos. Los ocho pueblos originarios presentes en Chile aportan al país una enorme riqueza cultural y social. Ésta se manifiesta en: (i) los conocimientos ancestrales (i.e., medicina con las machi y médicos aymaras, medio ambiente y uso de diferentes pisos ecológicos para la producción y el intercambio de productos que garantiza la seguridad alimentaria); (ii) las formas de organización social propia de cada pueblo (i.e. ayllus, lof) y el mantenimiento de las formas y roles tradicionales de autoridad y poder; (iii) los idiomas (aymara, mapudungun); (iv) las economías propias basadas en relaciones de reciprocidad (definida como intercambio de ayudas en diversas actividades) y redistribución y el conocimiento de técnicas agrícolas y de explotación de los recursos naturales adaptadas a condiciones climáticas y geográficas; (v) las expresiones artísticas y culturales (celebración de ceremonias y rituales); (vii) la espiritualidad y cosmovisión.

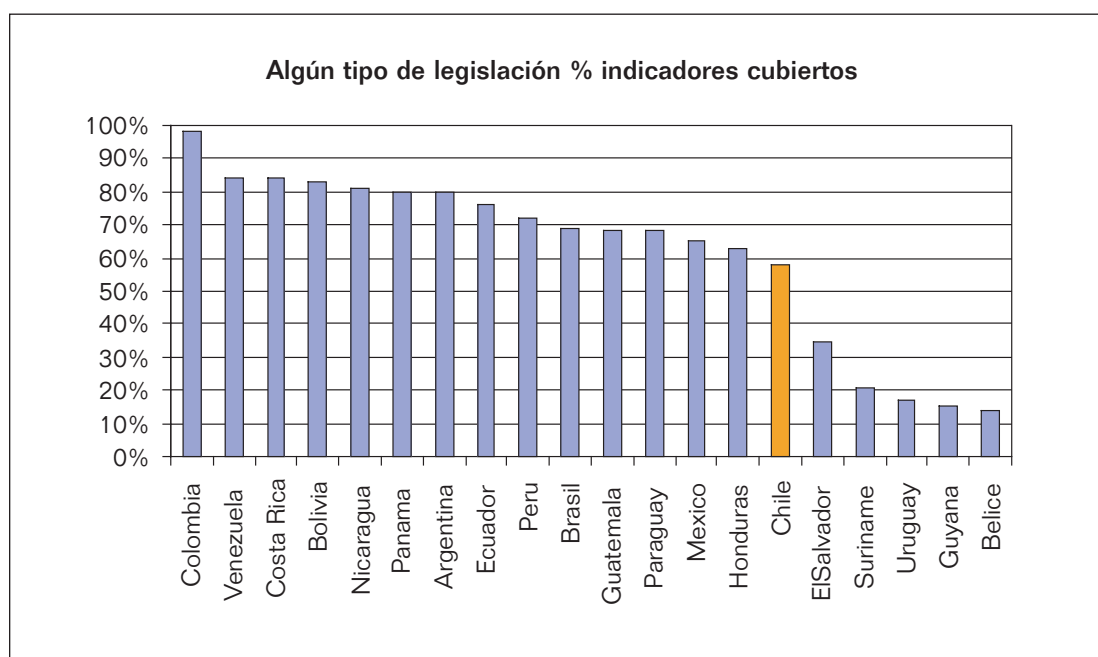
Marco regulatorio, político e institucional.

La construcción de una nueva relación entre los pueblos indígenas y el estado chileno, tiene su origen en el Acuerdo de Nueva Imperial celebrado por los dirigentes indígenas y el entonces candidato presidencial Patricio Aylwin. Mediante este convenio se establecieron las bases fundamentales para iniciar procesos de recuperación de tierras y territorios y búsqueda de consenso para lograr el reconocimiento de los derechos indígenas a través de la ratificación del convenio 169 de la OIT y la reforma constitucional. Efectivamente, en el año 1993 se sancionó la Ley No. 19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas que contenía el reconocimiento de la existencia de las diferentes etnias de Chile así como el deber del Estado y de la sociedad en general de respetar, proteger y promover su desarrollo y el de sus culturas, familias y comunidades. Además, reconocía el concepto de “tierras indígenas” y establecía un conjunto de normas y mecanismos para proteger las tierras indígenas y buscar solución a los problemas que les afectan mediante la creación del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (FTAI) y del Fondo de

Desarrollo Indígena (FDI)⁴. Asimismo, la Ley dejaba establecidos otros mecanismos para fomentar el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades indígenas como las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI)⁵ y creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)⁶ como entidad encargada de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado a favor del desarrollo integral económico, social y cultural de las comunidades indígenas y de velar por el cumplimiento de la ley. Sobre estas bases, el gobierno del presidente Lagos conformó la Comisión de la Verdad y Nuevo Trato que produjo un informe que incluye una revisión histórica y propuestas para el diseño e implantación de

políticas públicas para los pueblos indígenas. El Informe de la Verdad y Nuevo Trato se completó en el año 2003 y en el 2004 se aprobó la Política de Nuevo Trato que orienta estos esfuerzos.

Sin embargo, todavía está pendiente la reforma legislativa para el pleno reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos originarios. Si comparamos la existencia de legislación en materia indígena, incluyendo la Constitución y las leyes primarias y secundarias, con el resto de los países de América Latina, Chile ocupa el décimo quinto lugar (de un total de 20 países). Éste es un gran desafío todavía pendiente en Chile.



Fuente: Banco de datos de legislación indígena. BID 2005

⁴ El FTAI subsidia la adquisición y/o regularización de tierras y derechos de aguas y financia obras para obtener este recurso. El FDI financia programas especiales para mejorar las unidades productivas, planes de créditos, equipos agrícolas, caminos secundarios, eventos y otros.

⁵ Son espacios territoriales en que han vivido ancestralmente los indígenas, de alta densidad de población indígena y homogeneidad ecológica, donde se focaliza la acción del Estado. Actualmente hay cinco ADIs.

⁶ La CONADI es un servicio público, dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación, creada por la ley N° 19253 que reconoce a la institución como una entidad descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Existe un Consejo presidido por el Director Nacional y compuesto por los Subsecretarios de 5 Ministerios, por 8 representantes indígenas de las diferentes etnias y 3 consejeros designados por el Presidente de la República.

En los aspectos institucionales, además de la CONADI, en el año 2002 se creó por decreto una Coordinación de Programas y Políticas Indígenas dependiente del Subsecretario de MIDEPLAN cuyo fin era asesorar al Presidente de la República en todas las acciones relacionadas con articulación, ejecución y seguimiento de programas y otras intervenciones estatales que afectan a los indígenas y generar un presupuesto integrado. Esta Coordinación incluía varias iniciativas tales como recuperación de tierras, promoción de un estatuto de autonomía para la Isla de Pascua, promoción de la diversidad indígenas, Programa Orígenes, entre otros. Actualmente existe un proyecto de ley para la creación de una Subsecretaría de Asuntos Indígenas.

RELEVANCIA DEL TEMA EN EL PAÍS

La importancia de atender las demandas de los pueblos indígenas chilenos viene dada por varios motivos.

- Primero, la necesidad de lograr niveles de equidad e igualdad similares a los países más desarrollados requiere que los esfuerzos para reducir la inequidad social se focalicen especialmente en los pueblos originarios, que, como hemos visto en las secciones anteriores, se encuentran en una situación de desventaja aguda con respecto a la población no indígena.
- Segundo, el retraso legislativo en materia de reconocimiento y aplicación de los derechos indígenas de Chile con respecto a la mayoría de los países de América Latina, señala la urgente necesidad de contar con un marco regulatorio y disposiciones que promuevan la visión de un Estado moderno, multicultural y plurilingüe.
- Tercero, para conseguir mayor eficiencia gasto público es necesario introducir en los servicios públicos y en los programas de desarrollo, instrumentos o medidas específicas basadas en las características culturales, económicas, sociales e institucionales de los pueblos indígenas que permitan un mayor y más rápido logro de resultados.
- Cuarto, la reducción de conflicto en las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado sólo se da en la medida en que el Estado chileno siga atendiendo sus necesidades respetando sus derechos y cultura y escuchando sus demandas.

DESAFÍOS PENDIENTES Y OPCIONES DE POLÍTICA

1. Mejorar las oportunidades económicas y reducir las brechas.

Uno de los principales desafíos para el nuevo gobierno es el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas mediante la disminución de la pobreza material y la reducción de las brechas de oportunidad e ingresos entre indígenas y no indígenas. Para los indígenas chilenos el modo de producción es diversificado y muestra diferentes grados de inserción en la economía nacional. Además, hay una gran cantidad de indígenas urbanos que han emigrado y residen en barrios marginales de las ciudades. Esta diversidad en el grado de inserción social y económica implica retos especiales en el diseño de políticas y programas socioculturalmente apropiados para este segmento de la población. Se puede afirmar que, tanto los pueblos indígenas cuya economía depende primariamente del autoconsumo y de la reciprocidad en sus territorios ancestrales, como aquellos que están más integrados en el mercado nacional, se encuentran en desventaja en términos de acceso a infraestructura básica, servicios técnicos y financieros. Muchas comunidades continúan sufriendo limitaciones en el acceso y control de sus tierras y recursos y su actividad económica presenta una baja productividad y serias dificultades de comercialización debido en parte a la deficiente infraestructura productiva y al escaso manejo de tecnologías, lo que genera graves limitaciones a sus oportunidades económicas. Aún para aquellas comunidades que han conseguido la protección legal de sus tierras y territorios colectivos, la ausencia de inversión pública y privada en estos territorios que responda a los principios de participación activa y equidad en los beneficios, así como limitaciones en la capacidad de producción, comercializa-

ción y gestión administrativa y empresarial de las asociaciones indígenas, representan grandes desafíos para potenciar el mejoramiento de sus condiciones de vida.

En este contexto, es necesario continuar los esfuerzos de aumento de la propiedad sobre capital físico⁷ y diseñar e implantar estrategias innovadoras y culturalmente pertinentes que incluyan medidas etnoespecíficas para aumentar los ingresos de la población indígena mediante el fomento de un mayor acceso de los indígenas a infraestructura básica, tecnologías, servicios convencionales financieros, empresariales y de capacitación laboral y profesional⁸, así como el fortalecimiento o recuperación de mecanismos ancestrales de prestación de servicios monetarios o en especie (como el intercambio de usufructo de tierras y los mecanismos de intercambio de productos a través de los pisos ecológicos verticales y otros), cuyas reglas se rigen por sus propios sistemas normativos.

2. Promover un estado multicultural y plurilingüe. Además de las barreras de acceso por la condición de pobreza y ruralidad, los indígenas se sienten discriminados por el personal de los servicios de atención pública de salud y educación. La falta de conocimiento de los idiomas indígenas, de sus formas originarias de organización social, de sus tradiciones y costumbres, hacen que los servicios del Estado se perciban como ajenos y amenazantes por su capacidad de ejercer influencia y aumentar la pérdida de su patrimonio cultural. Además, los servicios se tornan menos eficientes ya que se invierten recursos que no tienen el resultado esperado. Por ello, es necesario crear las condiciones para el reconocimiento y funcionamiento de un Estado verdaderamente multicultural y plurilingüe. Para lograrlo, se necesita:

- a) promover la pertinencia cultural de las políticas públicas y fomentar el desarrollo con identidad, es decir diseñar estrategias de intervención que tengan en cuenta las particularidades culturales de cada pueblo, respetando especialmente las estructuras organizacionales tradicionales y creando protocolos de atención en los servicios públicos que eviten el trato discriminatorio;
- b) continuar los esfuerzos para educar a la sociedad nacional en temas de diversidad cultural e interculturalidad (diálogo horizontal o intercambio de saberes) mediante: a) reformas legislativas (Constitución, Convenio 169 y otras); b) fortalecimiento institucional a los servicios públicos; c) campañas de comunicación para la sociedad en general; y d) promoción de la Educación Intercultural Bilingüe en educación básica, secundaria y universidades en todo el país;
- c) transversalizar la temática indígena en la institucionalidad pública. Con el proceso de modernización del Estado impulsado en los últimos años, el aparato público chileno se ha fortalecido tanto a nivel central como en las Regiones. A pesar de que algunos de los ministerios sectoriales (educación y salud) cuentan con instancias encargadas de asuntos indígenas (como el Programa de Educación Intercultural Bilingüe -PEIB- y la Unidad de Salud y Pueblos Indígenas -USPI-) y otros (Ministerio de Obras Públicas, INDAP y CONAF) han creado programas específicos o instrumentos para responder de manera más pertinente a las necesidades específicas de los pueblos indígenas partiendo del respeto y consideración de su cultura y sus formas de organización social ancestral, en Chile todavía existe el desafío de conseguir la transversalización del tema indígena en los sectores a nivel central, regional y communal;

⁷ La falta de tierras afecta principalmente a los Mapuche y la falta de agua e infraestructura de riego a los Aymara y Atacameño.

⁸ La falta de acceso a servicios del sistema financiero convencional se debe a la ausencia de instituciones financieras en áreas indígenas o la falta de reconocimiento de otro tipo de garantía que no sea el título individual en comunidades indígenas que tienen sistemas de tenencia colectiva de sus territorios. En los casos en que los indígenas tienen acceso a servicios de ahorro, no lo tienen a los servicios de crédito, lo que en efecto significa que los beneficios del multiplicador bancario se desvían a otros sectores de la población.

- d) fortalecer la actual institucionalidad encargada de los asuntos indígenas. Algunos municipios han establecido una oficina de asuntos indígenas, pero esta iniciativa ha sido esporádica y depende en gran medida de voluntades políticas particulares. Así, nos encontramos con una institucionalidad fragmentada y dispersa sin que exista una coordinación eficiente. Esta falta de coordinación y, en algunos casos, duplicidad, se da no sólo entre el MIDEPLAN y los Ministerios sectoriales, sino incluso al interior de MIDEPLAN⁹. Actualmente, es sumamente necesario contar con una estrategia institucional global que permita hacer efectiva la transversalización del tema indígena en el aparato estatal, tanto a nivel central como regional y que ordene de manera eficiente la institucionalidad pública. En este contexto, cabe también revisar la Ley Indígena y definir cuál sería el arreglo institucional de la temática indígena más adecuado para el país y en cada una de las Regiones, a la luz de experiencias en países comparables con Chile (tales como Canadá y Nueva Zelanda) y con criterios de: (i) eficiencia; (ii) eficacia; (iii) respeto de la diversidad regional¹⁰ y por pueblo; y (iv) flexibilidad.
- e) fortalecer la identidad cultural. Debido a los fuertes procesos de aculturación y discriminación sufridos, los indígenas chilenos reclaman apoyo para el fortalecimiento de su identidad en todos los ámbitos (educativo, de salud, jurídico, infraestructura, organización social, participación, etc.) incluyendo el mantenimiento y la recuperación de sus idiomas y sus tradiciones. Este desafío es especialmente relevante para los indígenas urbanos quienes precisan de estrate-

gias específicas. Otros desafíos son: (i) la protección del patrimonio cultural, histórico y territorial de los pueblos indígenas; (ii) el control de la migración en algunas Regiones (Isla de Pascua, entre otras) para disminuir los procesos de pérdida cultural

3. Promover el enfoque de derechos y revisar la actual legislación.

Promover un enfoque de derechos en este contexto significa situar a los pueblos indígenas y al reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos en el centro del diseño de las políticas públicas para combatir la inequidad social y superar la pobreza material que les impide tener un nivel mínimo de bienestar según sus propias cosmovisiones. Así, implementar un enfoque de derechos significa atender, de manera gradual, los siguientes aspectos: (i) empoderamiento de los pueblos indígenas; (ii) rendición de cuentas; (iii) no discriminación e igualdad; y (iv) participación.

Con respecto al reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, los desafíos jurídicos pendientes más relevantes son el reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas chilenos y la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Además, doce años después de la aprobación de la Ley Indígena, es necesario revisarla y actualizarla a la luz de los cambios ocurridos en el país (i.e. descentralización), especialmente en lo que se refiere a: (i) el proceso de constitución de comunidades indígenas¹¹; (ii) el alcance y mecanismos de participación indígena; (iii) los procedimientos de titulación y permuta de tierras indígenas; (iv) la protección a los derechos de los indígenas sobre los recursos naturales; (v) el

⁹ La CONADI, entidad responsable de las políticas y programas indígenas, necesita ser fortalecida en sus capacidades. Por otro lado, la ejecución del Programa Orígenes con una Secretaría Ejecutiva y 5 oficinas regionales propias, originó al inicio de la primera fase, falta de coordinación en la ejecución de acciones.

¹⁰ Un ejemplo de diversidad regional se da en Tarapacá, donde habita el pueblo Aymara. Para ellos, la distinción urbano-rural no da cuenta de su forma tradicional de organización económica, que consiste en ocupar y desplazarse en diferentes pisos ecológicos (desde la puna hasta el mar) a lo largo de todo el año. Así, residentes urbanos mantienen actividades económicas y también suben al altiplano a realizar actividades agropecuarias. Los programas focalizados a población rural no consideran esta peculiaridad.

¹¹ La Ley permite la constitución de hasta 3 comunidades “jurídicas” en una comunidad ancestral, lo que ha promovido la división interna.

reconocimiento del sistema judicial propio; (vi) la institucionalidad pública para asuntos indígenas.

4. Fortalecer la democracia y promover la participación. Con el objetivo de promover, dentro del marco de las normas de derecho aplicables y de la institucionalidad nacional, las condiciones habilitadoras para que los pueblos indígenas puedan ejercer el derecho de decidir su propio futuro y participar en el proceso de gobierno democrático y descentralizado, el país podría: (i) apoyar acciones para el fortalecimiento de la capacidad indígena para la planificación, gestión y articulación; (ii) impulsar a nivel regional la adopción de instrumentos específicos para promover mayor participación indígena en el gasto público; (iii) fomentar el reconocimiento de las formas de organización social y autoridades tradicionales de los pueblos indígenas para asumir responsabilidades de gestión local de sus comunidades; (iv) apoyar la institucionalización de estructuras socioculturalmente apropiadas para la articulación de las autoridades indígenas locales con las autoridades de los diferentes niveles del Estado, especialmente los municipios; y (v) seguir apoyando programas de desarrollo integral, como Orígenes, cuya perspectiva holística, intersectorial, territorial, descentralizada y participativa se adecúe al concepto de desarrollo con identidad buscando soluciones a los problemas institucionales y fomentando las articulaciones entre comunidades y municipios.

Dados los procesos de descentralización que se están impulsando en el país, es importante crear mecanismos específicos e innovadores que garanticen la participación directa de los indígenas en los mecanismos de toma de decisiones a nivel municipal, regional y nacional. La creación de mecanismos específicos que les permitan una mayor participación ciudadana para mejorar la calidad de las políticas públicas en términos de eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad contribuirá a mejorar el sistema democrático chileno. Esta participación debería respetar los mecanismos de toma de decisiones propios de cada pueblo y tener en cuenta a las autoridades tradicionales y usos y costumbres de cada pueblo. Además, es necesario

que esta participación se articule con los instrumentos formalizados por el Estado (tales como el Plan de Desarrollo Comunal -PLADECO-, los Planes de Desarrollo Regional -PLADERE- y otros) para garantizar la sostenibilidad de la misma. Así, es necesario promover la institucionalización de mecanismos y procesos de información, difusión oportuna, consulta, concertación y participación de los pueblos indígenas en el ámbito de la estructura estatal.

5. Seguir apoyando la recuperación de sus tierras, territorios y recursos naturales: La recuperación y protección de tierras indígenas es y ha sido, un tema prioritario para el Estado chileno y se está atendiendo por medio de las acciones de la CONADI. La entrega de títulos por parte de la CONADI debería ir acompañada de asistencia técnica, insumos y tecnología para poder aprovechar el potencial productivo de las mismas. Otros temas relacionados que necesitan atención son el deterioro de los recursos naturales, la contaminación y erosión de suelos, la pérdida de recursos hídricos, la pérdida de calidad agrícola de las tierras y la infraestructura precaria de las zonas rurales donde habitan los indígenas.

6. Atender a los/las indígenas urbanos/as y los procesos migratorios. En Chile ha habido un proceso acelerado de migración indígena hacia los centros urbanos, cuyo origen se encuentra en la desposesión y colonización de tierras ancestrales y, consecuentemente, en la búsqueda de mejores condiciones económicas de empleo o educación. Como ya vimos, la población indígena urbana es mayoritaria (64,8%) y es posible afirmar que la mayoría de ellos mantiene fuertes vínculos económicos, sociales y culturales con sus comunidades de origen, en algunos casos invirtiendo procesos de asimilación observados en décadas anteriores, y reconstruyendo o reinterpretando en los centros urbanos sus tradiciones culturales y sus redes sociales, tal como lo demuestran asentamientos o barrios indígenas en Santiago. Estos vínculos entre los/las indígenas urbanos y sus comunidades de origen podrían considerarse nuevas oportunidades para la

revitalización de las economías rurales indígenas y para la creación de empresas indígenas urbanas, aprovechando las ventajas comparativas de los recursos naturales, culturales y sociales de las comunidades de origen y apoyando la articulación gradual entre prácticas tradicionales y modernas. Sin embargo, el aprovechamiento de estas oportunidades requiere nuevos modelos institucionales, alianzas estratégicas, proyectos innovadores y capacitación.

EXPERIENCIA Y CONTRIBUCIÓN DEL BANCO

El Banco cuenta con más de 25 años de experiencia en el apoyo al desarrollo de los pueblos indígenas. El mandato de la Octava Reposición de Recursos de 1994 impulsó un papel más proactivo en temas indígenas reconociendo la riqueza cultural de estos pueblos y las contribuciones de los mismos al desarrollo económico y social de la Región. En el año 2001, el Banco adoptó un plan de acción para combatir la exclusión social por motivos raciales o étnicos, que integra a los indígenas como uno de sus grupos meta. En 2003, el Plan de acción para la integración de género incluyó los compromisos de la Cumbre de Mujeres Indígenas y otras acciones para mejorar la situación de la mujer indígena. Asimismo, la Estrategia para la participación ciudadana en las actividades del Banco resalta los mecanismos de participación de los pueblos indígenas. El pasado mes de febrero, el Banco aprobó una política y estrategia de desarrollo indígena.

De una extensa cartera de más de 480 proyectos y programas que incluyen a beneficiarios indígenas, el Banco extrajo las siguientes lecciones aprendidas:

- a) para ser efectivos en términos de mejorar el acceso de los pueblos indígenas a los beneficios de los proyectos, es necesario incluir medidas específicas que mejoren la focalización, reduzcan las barreras de acceso, adecuen los servicios a las características socioculturales y lingüísticas de los pueblos indígenas y propicien su partici-

pación activa en la identificación, planificación, desarrollo y evaluación de las acciones;

- b) la calidad del diseño de los proyectos y de su ejecución mejora cuando se realizan diagnósticos socioculturales y procesos de consulta y participación de los beneficiarios y cuando se cuenta con expertos en temas indígenas en la elaboración de los proyectos y en la focalización de beneficiarios;
- c) es necesario contar con líneas de base o sistemas de información desagregados por pueblo para facilitar el monitoreo y la evaluación y, de ser factible, incluir indicadores específicos de bienestar que atiendan las visiones propias de cada pueblo;
- d) es fundamental fortalecer la capacidad institucional de los servicios públicos gobierno para atender adecuadamente la temática indígena.

Dadas las limitaciones de los proyectos sectoriales (salud, educación, electrificación rural, agua potable, microempresa, etc.) para llegar a las comunidades indígenas, así como las demandas indígenas de que se establezcan enfoques más integrales y participativos, el Banco podría seguir contribuyendo con Chile en la definición de proyectos de desarrollo local integral que incluyan el reconocimiento del papel protagónico de las organizaciones y comunidades indígenas en la conceptualización, la planificación participativa, el enfoque integral, la ejecución descentralizada, el fortalecimiento de las capacidades locales y la promoción del empresario indígena. El Banco tiene un valor agregado importante en la definición, ejecución y seguimiento de programas integrales por los desafíos institucionales que representan debido a la organización sectorial de los servicios públicos.

El Banco ha venido apoyando a Chile en la definición y aplicación de su política pública con los pueblos indígenas por medio del Programa Orígenes, préstamo multifase cuya primera fase está ya concluyendo y cuyo objetivo fue mejorar las condiciones de vida de los pueblos mapuche, aymara y atacameño en las áreas rurales. Las lecciones aprendidas de la primera fase nos muestran la importancia de:

- (i) consolidar el enfoque territorial, utilizando unidades de planificación de mayor eficiencia que la comunidad y con criterios de pertinencia cultural (Unidades Socio Territoriales);
- (ii) fortalecer los procesos de participación mediante la definición previa de metodologías de planificación pertinentes y el uso de un sólo instrumento consolidado que además permita flexibilidad para la adecuación a realidades regionales y por pueblo (Plan de Desarrollo Integral);
- (iii) iniciar la intervención con acciones de fortalecimiento y apresto de las comunidades;
- (iv) incorporar a un mayor número de actores relevantes (incluyendo sector público y privado) desde las etapas iniciales del diseño;
- (v) ampliar y profundizar la intervención del programa hacia los servicios públicos a nivel nacional, regional y comunal;
- (vi) contar con un sistema de monitoreo y evaluación en funcionamiento desde el inicio del Programa;
- (vii) transversalizar el enfoque de género.
- (viii) Revisar la estructura de toma de decisiones del Programa e introducir cambios para lograr un mayor nivel de decisión comunitaria y territorial y mayores niveles de articulación con las estructuras del Estado comunal y regional.

El Banco se encuentra actualmente colaborando con MIDEPLAN en el diseño de la segunda fase. Así, una de las principales contribuciones del Banco a los asuntos indígenas en Chile, se materializarían en el presente año con la aprobación de la segunda fase del Programa Orígenes, que atiende a población indígena rural en condiciones de pobreza con una metodología innovadora, integral y con un fuerte énfasis en la planificación participativa. Esta segunda fase está siendo diseñada incluyendo los aprendizajes de la primera fase y con un enfoque de sostenibilidad. Para ello, se están realizando esfuerzos de articulación a nivel comunal, regional y nacional con otros servicios y programas públicos de manera de garantizar la eficiencia de la inversión pública en los pueblos indígenas. El principal énfasis de la segunda fase de Orígenes estaría en el fortalecimiento institucional, tanto del aparato público como de las comunidades y líderes indígenas, en la planificación participativa y en inversiones que apoyen el mejoramiento de las condiciones de vida y el fortalecimiento de la identidad cultural. Además, se buscarían alianzas con el sector privado para el fomento del empresariado indígena. ■

Las áreas prioritarias en las que el Banco podría colaborar son las siguientes:

Áreas	Acciones
1. Mejorar las oportunidades económicas (incluye aumento de ingresos y mejoramiento del acceso a oportunidades)	(i) Mejoramiento del acceso a tenencia de activos; (ii) Promoción de la integración de los indígenas en los mercados laboral, financiero y de productos, apoyando al empresariado indígena y la creación de alianzas con el sector privado; (iii) Inversiones en insumos productivos; (iv) Reducción de las barreras de acceso de los servicios de salud, educación, redes de protección social, justicia, tierras, infraestructura económica, empleo, etc.; (v) Creación de espacios de diálogo entre los pueblos indígenas, el Estado y el sector empresarial, para consolidar unas relaciones basadas en la participación y la confianza para construir juntos nuevos esfuerzos y alianzas para el desarrollo sostenible.
2. Promover un estado pluricultural y multilingüe Promoción del día	(i) Realización de talleres y seminarios sobre temas de política pública indígena (por ejemplo, experiencias de países como Nueva Zelanda y Canadá en institucionalidad indígena y alianzas con el sector privado); (ii) Apoyo a mejorar la calidad del servicio (pertinencia cultural) buscando

Áreas	Acciones
logo intercultural y la creación de alianzas, transversalización de la temática indígena	fomentar cambios de prácticas e innovaciones en la entrega de los servicios por parte de las instituciones públicas (educación, salud, justicia, agricultura); (iii) Inversiones en educación intercultural bilingüe, actividades de rescate cultural, salud indígena e intercultural; (iv) fomento de la interculturalidad (como concepto dinámico, de diálogo horizontal entre iguales), que podría incluir: (i) acciones afirmativas para fomentar la participación de indígenas (por ejemplo, sesiones especiales con el Congreso, etc.); (ii) creación de espacios de participación y diálogo sobre ciertos temas técnicos; (iii) diseño, realización y evaluación de campañas masivas de comunicación social contra la discriminación y valorando los aportes de los indígenas a la riqueza cultural del país, etc.
3. Promover el enfoque de derechos y revisar la actual legislación	(i) Realización de diálogos técnicos sobre los derechos colectivos, creación de consensos y construcción de acuerdos con la plena participación de los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado chileno. (ii) Elaboración de estudios legislativos que incluyan propuestas de reformas
4. Fortalecer la democracia y promover la participación	(i) Instalación de nuevas metodologías participativas en las comunas y las Regiones que estén articuladas con los instrumentos de planificación territorial; (ii) Capacitación a funcionarios públicos en metodologías participativas con pertinencia cultural
5. Apoyar la recuperación de sus tierras, territorios y recursos naturales	(i) Apoyo a acciones de la CONADI; (ii) Fortalecimiento de las capacidades indígenas en planificación y gestión.
6. Atender a los/las indígenas urbanos/as y los procesos migratorios	(i) Acciones de apoyo al fortalecimiento de la identidad cultural, que podría incluir: (i) apoyo a asociaciones culturales y centros de estudios mapuche, aymara, atacameño, etc y universidades para la producción de investigaciones y celebración de seminarios, talleres, etc; (ii) creación de un centro de investigación lingüística i.e. con el objetivo de consensuar la escritura del mapugndun, similar a la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala; (iii) celebraciones de ritos y fiestas propias (ie. año nuevo mapuche, parlamento mapuche etc); (iv) reconocimiento sitios sagrados, etc); (v) apoyo a los centros de indígenas urbanos (existen asociados a universidades); (vi) premios para investigaciones en ciertas áreas realizadas por indígenas universitarios. (ii) acciones de articulación de servicios para fomentar la llegada de los servicios existentes a las poblaciones indígenas urbanas pobres.

BIBLIOGRAFÍA

Asesorías para el Desarrollo. 2005. Informe Final: Etnicidad y género. Perspectiva desde la acción pública, Programa Orígenes. Chile.

Asesorías para el Desarrollo. 2005. Informe Final: Evaluación sobre las prácticas de gestión y capacidades en las Áreas de Desarrollo Indígenas (ADIs). Programa Orígenes, Chile.

Aylwin, José. 2000. Los conflictos en el Territorio Mapuche: antecedentes y perspectivas. Universidad de Chile.

Centro de Educación y Tecnología para el Desarrollo del Sur. 2005. Modelo de Gestión Pública que Articule la Acción del Estado en Materia Indígena. Programa Orígenes, Chile.

Estadísticas Sociales de los pueblos indígenas en Chile. Censo 2002, CASEN 2003, Instituto Nacional de Estadísticas, Programa Orígenes (MIDEPLAN/BID). Marzo de 2005.

Estrategia para el desarrollo indígena, BID, 2006
2001 Census of Population and Dwellings, New Zealand.

2001 Census of Population and Housing, Australian Bureau of Statistics.

Busso, Cicowiez, Gasparini, 2004, Ethnicity and the millennium development goal, UNDP. www.undp.org/rblac.

CEDLAS, Ethnicity and the Millennium Development Goals, Database, Universidad Nacional de La Plata. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/ethnicity/default.html>

Department of Indian Affair and Northern Development, 2004, Basic Departmental Data 2003, Ottawa

Hall y Patrinos, Indigenous People, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004. MIDEPLAN, 2000, Etnias y pobreza en Chile, Santiago

MIDEPLAN, Casen 2003 y pueblos indígenas: principales resultados, Santiago.

MIDEPLAN, Estadísticas Sociales de los Pueblos Indígenas en Chile, Censo 2002.

MIDEPLAN, Política Indígena del Gobierno de Chile, abril 2003

MIDEPLAN, Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. Derechos indígenas, desarrollo con identidad y diversidad cultural. Programación 2004-2005

National Aboriginal and Torres Strait Islander Social Survey, 2002 (cat. no. 4714.0) , Australian Bureau of Statistics

National Health Survey, Aboriginal and Torres Strait Islander Results, Australia, 2001 (cat. no. 4715.0) , Australian Bureau of Statistics

Oficina Panamericana de la Salud (OPS), 1987, “Situación de salud de los pueblos indígenas en Chile”, Temuco.

OPS, 2002, La Salud en las Américas, Volumen II. Population Characteristics, Aboriginal and Torres Strait Islander Australians, 2001 (cat. no. 4713.0), Australian Bureau of Statistics

Rachel Bernier, 1997, The Dimensions of Wage Inequality among Aboriginal Peoples, Business and Labour Market Analysis, No. 109, Ottawa. <http://www.statcan.ca/english/research/11F0019MIE/11F0019MIE1997109.pdf>

Rodrigo Valenzuela Fernández, 2003, Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile, Políticas Sociales, Nro 76, CEPAL, Santiago.

Santiabañez Claudio. 2006. Informe preliminar. Pobreza y desigualdad en Chile: antecedentes para la construcción de un sistema de protección social. BID, Washington, DC

Tiempo 2000. 2005. Informe Final: Evaluación de Desempeño de la primera fase del Programa Orígenes.