

COMISIÓN VERDAD HISTÓRICA Y NUEVO TRATO

INFORME FINAL DEL

GRUPO DE TRABAJO DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

ANÁLISIS Y PROPUESTAS PARA UN NUEVO TRATO

Integrantes Grupo de Trabajo Desarrollo Económico y Social

Felipe Larraín Bascuñán (Coordinador): Ingeniero Comercial. Profesor del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato.

Andrés Iacobelli del Río (Secretario Técnico): Ingeniero Civil Industrial. Director del Programa de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Adrián Catrileo Sánchez: Ingeniero Agrónomo. Investigador Departamento de Producción Animal del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) Región Carillanca.

Emilio Cayuqueo Millán: Profesor Educación General Básica. Sostenedor Liceo Particular Amul Kewün.

Juan Claro González: Ingeniero Civil. Presidente SOFOFA (Sociedad de Fomento Fabril) y CPC (Corporación de la Producción y el Comercio). Miembro de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato.

Enrique Correa Ríos: Egresado de Filosofía de la Universidad Católica. Consultor Gerente IMAGINACIÓN Correa y Correa Consultores. Miembro de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato.

Alejandro Herrera Aguayo: Antropólogo. Director del Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera.

Eliseo Huencho Morales: Arquitecto. Funcionario de la Dirección de Arquitectura del Ministerio Obras Públicas, IX Región.

Roberto Mansilla Ruiz: Técnico Agrícola de la escuela IER. Director de la Fundación de Desarrollo Campesino (FUNDECAM).

Andrés Montupil Inaipil: Ingeniero Agrónomo y Economista Agrario.

ÍNDICE

Introducción.....	225
TEMA 1: Desarrollo indígena y Territorio.....	229
I. Estadísticas demográficas y socioeconómicas de los Pueblos Indígenas de Chile.....	229
II. La Política de Tierras y Aguas.....	233
III. Síntesis de la evaluación del fondo de Tierras y Aguas Indígena (FTAI).....	234
IV. Sobre el concepto territorial indígena.....	238
TEMA 2: Coordinación Intersectorial.....	241
I. Dualidad de rol de la CONADI.....	241
II. Áreas de Desarrollo Indígena.....	541
III. Pertinencias de Políticas Públicas.....	242
TEMA 3: Actividades Económicas Dominantes.....	245
I. La Convivencia de la (mega) empresa y la (micro) comunidad.....	245
II. El caso Forestal.....	247
III. La Industria Minera de gran volumen. El caso de Chuquicamata.....	249
TEMA 4: Educación, Capacitación y Generación de Ingresos.....	253
I. La realidad educacional.....	253
II. Sistema educacional.....	255
III. Agricultura, vida rural, ingresos y migración.....	256
IV. Ingresos no- agrícolas.....	260
TEMA 5: Integración Internacional.....	263
I. Un proceso ineludible.....	263
II. Acuerdos económicos firmados por Chile.....	264
III. Oportunidades y precauciones.....	264
Conclusiones.....	267
Propuestas.....	271

Introducción

Objetivo

El objetivo general de este grupo de trabajo es proponer una serie de medidas que contribuyan a mejorar la habilidad de los pueblos indígenas y sus comunidades para participar del desarrollo económico y social del país, asumiendo la diversidad existente entre ellos mismos, respetando su cultura, reconociendo el derecho de cada uno a avanzar sobre su particular visión de desarrollo y el deber de respetar la libertad y derechos de otros.

Alcance

Si bien este trabajo involucra a todos los pueblos originarios de Chile, este informe está primordialmente enfocado en la realidad del pueblo Mapuche que vive en la ruralidad, y que conforma un porcentaje importante de la población del país.

- Respecto a los restantes pueblos indígenas, este grupo de trabajo pone a disposición de los grupos de trabajo territoriales (urbano, indígenas del norte, Rapa Nui y Mapuche) los avances y propuestas resultantes de su trabajo, y recogerá las propuestas y sugerencias que éstos puedan hacer en torno a las materias de competencia del grupo de trabajo Desarrollo Económico y Social
- El tema relativo a los indígenas urbanos se trata excepcionalmente dentro del fenómeno de la migración. Este grupo de trabajo, en cualquier caso, analizará la pertinencia de considerar e integrar a su propia reflexión, las propuestas que resulten del trabajo del grupo de trabajo Indígenas Urbanos.

Asimismo, este grupo considera necesario dar cuenta de la verdad histórica en cuanto al desarrollo económico de los pueblos indígenas, en especial respecto del tratamiento que ellos han recibido desde el Estado en materia económica. Este análisis debiera proporcionar elementos históricos que permitan entender la realidad económica y social de los pueblos indígenas en la actualidad. En adición, debería orientarse a intentar derribar los mitos, estereotipos y prejuicios existentes en relación al por qué de la situación de marginalidad y pobreza actual de los pueblos indígenas. Sin embargo, se ha considerado más apropiado que esta tarea se incorpore en el informe del grupo de análisis histórico, que debe contener todas las dimensiones de la historia de los pueblos indígenas, incluida la dimensión económica. El trabajo del presente grupo se ha guiado bajo la noción del Nuevo Trato que se busca establecer entre el mundo indígena y no indígena; de ahí su carácter propositivo.

Finalmente, debido a la amplia definición de desarrollo económico y social, esta subcomisión se ha centrado en los aspectos productivos y de generación de ingresos. Dentro de estos últimos, el grupo de trabajo ha dado énfasis en aquellos factores que distinguen el desarrollo indígena del desarrollo de campesinos rurales no indígenas.

Contexto

El informe final de esta subcomisión considera aquellos acuerdos y recomendaciones de comisiones anteriores (Mideplan mayo 1999 y mayo 2000); la experiencia de cada uno de los miembros y el aporte específico de expertos en los temas solicitados por la comisión.

La subcomisión se limita a informar y sugerir a la Comisión un conjunto de propuestas, no necesariamente consensuadas, para incorporarlas a la discusión final.

Estructura del Informe y sesiones de trabajo

El presente trabajo se basa en el desarrollo de cinco temas que la subcomisión identificó como centrales para abordar el tema indígena. Cada tema constituye un capítulo del informe final:

- 1. Desarrollo indígena y territorio:** Los pueblos indígenas sólo pueden comprenderse integralmente cuando son analizados en su entorno territorial. Por esto, aquí se pretende formular una política que no se reduce a una comunidad indígena en particular o a un predio familiar. Este hecho fue reconocido por la ley 19.253 en el concepto de Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), y está presente en las demandas indígenas en relación a recursos naturales distintos del suelo (ambiente, aguas, riberas, etc.). Del mismo persisten reclamaciones de las organizaciones indígenas sobre su real participación en el diseño de un modelo de gestión y administración de las ADI.
- 2. Coordinación intersectorial:** La diversidad étnica de los pueblos indígenas requiere que las políticas sectoriales consideren sus particularidades, ya sea en la promoción de la lengua indígena, la producción agrícola, el reconocimiento de un saber propio en el ámbito de la salud y, recientemente, en los diseños de las viviendas básicas. Adicionalmente, se han incrementado progresivamente las coberturas en subsidios a la educación, vivienda y acceso a la salud. En estas prestaciones del Estado, y en otras similares, aún está pendiente una gestión intersectorial unificada de las políticas públicas, que se haga cargo más explícitamente de las responsabilidades y atribuciones de la CONADI, las comunidades en la gestión de las ADI y de los municipios.
- 3. Actividades económicas dominantes:** Las propuestas de desarrollo han tendido a subestimar la importancia y el potencial de la relación entre las industrias económicas predominantes en un determinado lugar y su vecindad. Si bien este hecho es fuente de conflicto, debido a que generalmente las comunidades se sienten excluidas de los beneficios de actividades económicas intensivas en capital y tecnologías, también puede ser una oportunidad para acercar posiciones, en la medida que se desarrollen adecuadas estrategias de educación, capacitación, negociación y participación. En esto hay experiencias interesantes en Chile para evaluar, sistematizar y potenciar.
- 4. Educación, capacitación y generación de ingresos:** Gran parte de los recursos monetarios de una familia indígena proviene de ingresos obtenidos fuera del predio, ya sea en forma de subsidios estatales, trabajos asalariados temporales o remesas enviadas por familiares que migran temporal o permanentemente (trabajadoras de casas particulares, empleados-técnicos, servicios públicos, microempresarios, etc.). En este ámbito caben políticas de reconocimiento y análisis de las fuentes de ingresos, y fundamentalmente una política educacional y de capacitación acorde a los intereses y potencialidades económicas de las familias indígenas.

5. **Inserción internacional:** Un factor relevante a considerar es cómo los pueblos indígenas se benefician o perjudican de la inevitable y progresiva inserción económica y cultural de Chile en el mundo global. En particular, surge la inquietud de cómo deben capacitarse estos pueblos para enfrentar adecuadamente estos procesos. La competitividad y la asociatividad en el ámbito indígena son temas que en el espacio internacional van acompañados del respeto y la valorización de su identidad. Este es un campo todavía poco explorado, aunque relativamente fuerte en el entorno de la cooperación internacional, que tiene redes institucionales y de financiamientos perfectamente aprovechables en estrategias productivas de inserción internacional.

TEMA 1 : Desarrollo Indígena y Territorio¹

I. Estadísticas demográficas y socioeconómicas de los Pueblos Indígenas de Chile²

Con el fin de lograr un acercamiento a la problemática indígena en el país se realizará una descripción de su situación actual, tanto en términos demográficos como socioeconómicos.

Una primera aproximación se puede establecer a través del Censo de Población realizado el año 2002. Algunos de los resultados expuestos se presentan a continuación.

Tabla 1.1: Población en Chile según pertenencia étnica y regiones

Región	Censo 2002		
	Nº	% Regional ¹	% País ²
I	48.665	11,5%	7,0%
II	22.808	4,7%	3,3%
III	7.407	2,9%	1,1%
IV	5.177	0,9%	0,7%
V	18.708	1,2%	2,7%
VI	9.958	1,3%	1,4%
VII	8.157	0,9%	1,2%
VIII	54.078	2,9%	7,8%
IX	204.195	23,5%	29,5%
X	101.733	9,5%	14,7%
XI	8.063	9,0%	1,2%
XII	9.544	6,5%	1,4%
RM	191.362	3,2%	27,6%
Otro ³	2.337	3,6%	0,3%
Total	692.192	4,6%	100,0%

Fuente: INE

¹ Proporción de indígenas en el total de habitantes de cada región.

² Indígenas de cada región como proporción de la población indígena en el país.

³ Reside en el extranjero o se ignora lugar de residencia

La información censal señala que un 4,6% de la población pertenece a alguna etnia originaria, dato que coincide con la información proporcionada por la Encuesta CASEN aplicada el año 2000 (4.4% de personas pertenecientes a etnias originarias).

¹ Este Capítulo está basado parcialmente en el trabajo encargado al Sr. Rodrigo Valenzuela, Antropólogo, y en la discusión del Grupo de Trabajo de Desarrollo Económico y Social en torno a este tema. El texto completo de su trabajo y la transcripción de la discusión grupal están disponibles en la Secretaría Ejecutiva de la CVHNT.

² Los datos presentados en este capítulo se obtuvieron de la Encuesta Casen de Mideplan y del INE a través de su página en Internet (www.ine.cl).

También destaca que las regiones VIII, IX y X concentran la mayoría de la población indígena del país (52,2%) y que la región metropolitana cuenta con más de un cuarto de la población indígena.

Tabla 1.2: Composición de la población indígena por grupo étnico³

Grupo étnico	2002	
	Nº	%
Mapuche	604.349	87,3%
Aymará	48.501	7,0%
Atacameños	21.015	3,0%
Quechua	6.175	0,9%
Rapa Nui	4.647	0,7%
Colla	3.198	0,5%
Alacalufe	2.622	0,4%
Yámana	1.685	0,2%
Total	692.192	100%

Fuente: INE

¹ Número de indígenas según grupo étnico.

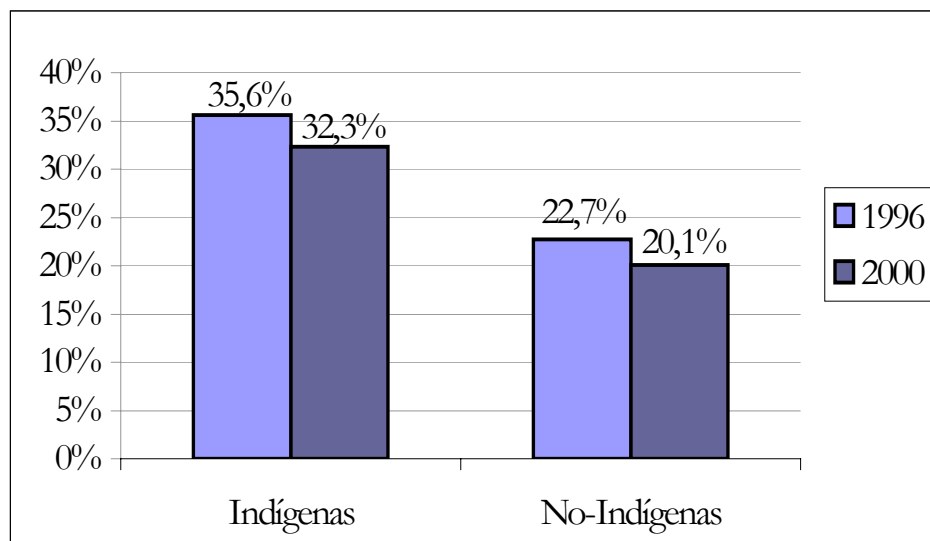
² Indígenas de cada etnia como proporción de la población indígena en el país.

Respecto a la conformación de los grupos étnicos en el país. El Censo 2002 confirma la alta proporción de Mapuches en el país (87.3%). Estos junto a los Aymará suman un 94.3% de la población indígena de Chile.

Las encuestas CASEN realizadas por Mideplan presentan información de interés respecto a la actual situación económica y social de los pueblos indígenas. Un aspecto relevante de conocer es la proporción de indígenas que viven en situación de pobreza: según este instrumento, en el año 2000 correspondía al 32.3% de la población indígena, cifra 3,3 puntos porcentuales menor que en 1996. Es interesante destacar que esta disminución de la pobreza indígena es mayor que la ocurrida en igual período en la población no indígena, donde la pobreza disminuyó sólo en 2,6 puntos. A pesar de este progreso relativo, no debe pasarse por alto que la incidencia de pobreza es un 60% superior entre la población indígena que entre la no indígena (32.3% vs. 20.1%).

³ La variación experimentada en las cifras absolutas de población para algunos pueblos considerados, tanto en la CASEN 1996 como 2000, requiere de un chequeo en profundidad, en particular el incremento de la población Aymara y Kawashkar. La encuesta CASEN no es específica para pueblos indígenas, por lo que la baja representatividad de ellos en algunas comunas puede hacer dudar de la confiabilidad de los datos. Con todo, es la mejor información que está disponible, y las conclusiones generales que acá se presentan se asumen con un rango apropiado de validez.

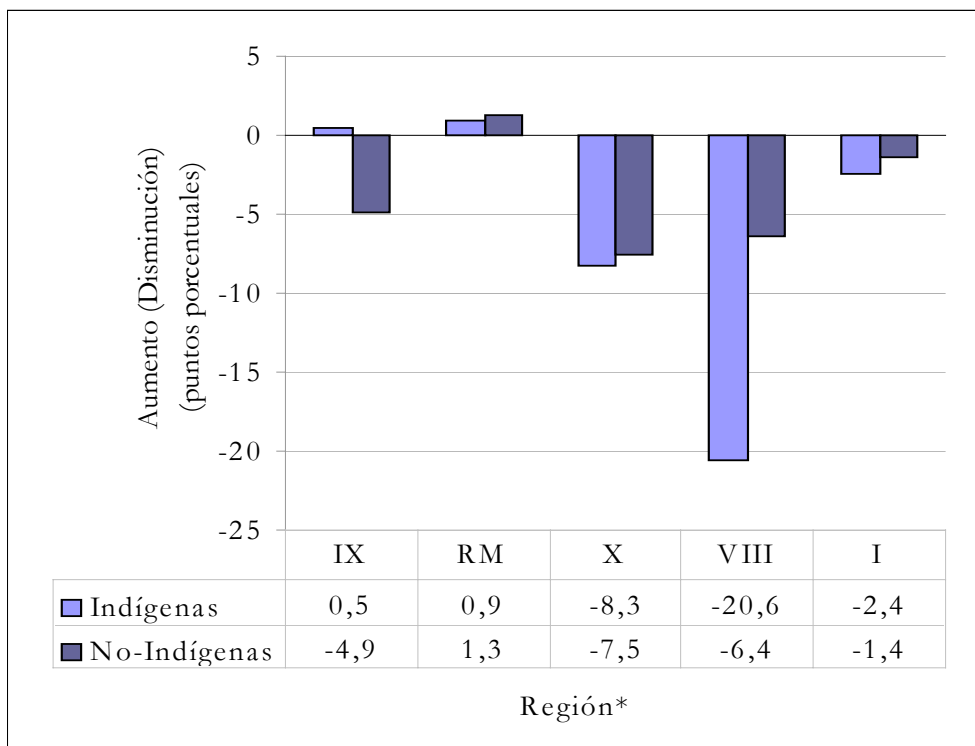
Figura 1.1: Evolución 1996-2000 de niveles de Pobreza (País)



Fuente: CASEN 1996-2000 (MIDEPLAN)

La Figura 1.2 ilustra el cambio en los niveles de la pobreza en las regiones con mayor proporción de población indígena. Estos datos indican al menos tres aspectos significativos:

- a. Tres de las cuatro regiones presentan resultados muy satisfactorios en la reducción de la pobreza indígena. Desgraciadamente, las regiones que concentran mayor población indígena, aumentaron la proporción de indígenas pobres en el período 1996-2000.
- b. Todas las regiones, excepto la IX, presentan mayores avances para los indígenas pobres que los no-indígenas. Incluso en la RM, donde todos los pobres aumentaron, los indígenas pobres aumentan menos que los no-indígenas.
- c. En la IX región, los indígenas pobres aumentaron mientras que los pobres no-indígenas disminuyeron en casi cinco puntos porcentuales, pese al esfuerzo focalizado de inversión en los indígenas pobres.

Figura 1.2: Cambio 1996-2000 de niveles de Pobreza por Región

Fuente: CASEN 1996-2000

*Por razones de confiabilidad estadística y representatividad, este cuadro presenta sólo las regiones con más de 5% población indígena, ordenadas de mayor a menor, que en total representan el 90% de dicha población en el país.

El hecho más relevante radica en la diferencia de resultados en la reducción de la pobreza indígena en las regiones VIII y IX. Ambas regiones comparten un ambiente geográfico y social similar, por lo que resulta sorprendente la diferencia en el impacto en la reducción de pobreza indígena (en la Región del Bío Bío disminuyen en un 20,6% mientras en la Región de la Araucanía aumentan en 0,5%). Posibles explicaciones para este hecho pueden ser: (a) una mayor proporción de inversión industrial en la VIII región, fundamentalmente en proyectos de forestales no silvícola (plantas de celulosa, aserraderos, industria maderera, consultoría y asesoría técnica, etc.) y de generación eléctrica; (b) una excesiva focalización de la inversión indígena en tierras para la IX región; y (c) una mayor proporción de población indígena rural en la región de la Araucanía, y en la ruralidad los resultados económicos son muy inferiores, independiente de la condición étnica de las personas.

II. La Política de Tierras y Aguas

La inversión pública en beneficio de los pueblos indígenas en los últimos doce años constituye el esfuerzo más importante (cuantitativo y cualitativo) en mucho tiempo respecto a este tema. La mayoría de los recursos asignados han sido destinados a la compra de tierras y una parte menor hacia programas sociales propiamente tales. Ejemplo de ello es que para el año 2003, CONADI cuenta con un presupuesto nacional de 19.300 millones de pesos, de los cuales 14.500 millones (75%) fueron destinados al Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, 2.613 millones (13,5%) para la administración, reservando sólo un 11,5% para otros fines⁴.

El FTAI fue implementado en 1994 como una respuesta del Estado frente a la reivindicación de tierras que demandan los pueblos originarios del país. Para el análisis de esta política se debe considerar que ella contiene dos elementos centrales: uno simbólico y otro económico-productivo.

El FTAI representa un importante componente simbólico, dada la centralidad que tiene la tierra y el agua para los pueblos indígenas como parte de un concepto territorial propio, que involucra el equilibrio entre sus componentes. Al restituir estos recursos, el Fondo ha ayudado a los indígenas a sentirse validados y legitimados como pueblo. Así se constata en la evaluación del FTAI (DII Universidad de Chile 2002, ver sección siguiente) donde se señala que esta percepción de legitimación es un resultado simbólicamente importante del fondo. Este estudio también señala lo valioso que resulta para los beneficiarios la existencia de una entidad pública destinada a resolver los problemas de la población indígena.

Respecto al elemento económico-productivo, múltiples experiencias y evaluaciones comprueban la baja efectividad de los mecanismos de compra de tierras para aumentar la generación de ingresos, incluso bajo esquemas de apoyo técnico y de infraestructura adecuados. Respaldan esta afirmación la evaluación del FTAI ya señalada; el estudio BID que influye en el marco estratégico del programa ORÍGENES (Quiroz, 2000) y las experiencias de Chile de la década del '60 recogidas en el documento Grupo de Trabajo Verdad Histórica (CVHNT 2002).

Por su parte, la experiencia de entrega en administración de áreas silvestres protegidas (ASP) ha presentado resultados mixtos: por un lado constituyen una gran oportunidad para que las comunidades indígenas desarrollen y preserven sus costumbres en un medio natural adecuado y protegido; sin embargo, a veces resulta difícil resguardar los principios de conservación que CONAF tiene como mandato, porque algunas veces no coinciden con los intereses de los pueblos originarios.

La cuestión de las tierras hoy constituye un nudo de conflicto al que tanto el Estado como los Pueblos Indígenas quieren dar solución. Aunque los actores involucrados coinciden en que se trata de una deuda histórica que tiene el país con las etnias originarias, se han generado tensiones debido a que las demandas y respuestas se han canalizado de un modo poco adecuado.

Por un lado, el Estado tiene que comprender que la reparación de esta deuda histórica debe ser acordada con las etnias nativas en atención a un "compromiso" tomado, y no a un "beneficio" que se les entrega. Y al mismo tiempo, el FTAI debe definir sus fronteras temporales y de acción.

Por otro lado, los pueblos indígenas deben reconocer que existen limitaciones para cumplir con todas las demandas expresadas en los últimos años. De hecho, desde 1990 a la fecha, las demandas indígenas en el país se han incrementado hasta sobrepasar la capacidad de respuesta de las instituciones respectivas, aún en el contexto actual, con una ley que busca resolver los apremios que afectan a los pueblos indígenas. Asimismo, el uso de la violencia como herramienta de presión para sus reivindicaciones por parte de grupos indígenas muy minoritarios ha deteriorado la convivencia en la IX Región, y ha contribuido a ahuyentar la inversión privada.

⁴ Informe de Ejecución Presupuestaria 2do Sem 2003 (DIPRES)

III. Síntesis de la evaluación del Fondo de Tierras y Aguas Indígena (FTAI)⁵

A continuación se presenta una síntesis de la evaluación del FTAI realizada por el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Esta puede ser una interesante herramienta en la comprensión de las políticas de tierras y en la búsqueda de soluciones posibles para los problemas que la involucran.

Este fondo fue implementado en 1994 como una respuesta del Estado frente a la reivindicación de tierras que demandan los pueblos originarios del país, especialmente la del pueblo Mapuche que habita las zonas rurales de las regiones VIII, IX y X. El fondo tiene siete componentes:

- Regularización de títulos de tierra
- Subsidio para la compra de tierras
- Compra de predios en conflicto
- Traspaso de predios fiscales
- Subsidio para la compra de derechos de agua
- Saneamiento de derechos de agua
- Subsidio para obras de riego.

De la transcripción casi literal de los objetivos del fondo se podría concluir que éste es solamente un mecanismo dedicado a financiar la compra o regularización de tierras y derechos de aguas para los indígenas; por ende, perseguiría exclusivamente fines de asignación de tierras, e indirectamente el mejoramiento de las condiciones de vida de la población indígena. Pero existen visiones contrapuestas reflejadas en la política de la propia CONADI. En un principio el énfasis del traspaso de tierras fue "territorial" y pretendió cumplir un fin de devolución y reparación del territorio original. Luego tuvo un acento "productivo", privilegiando el traspaso de tierras productivas para mejorar la condición socioeconómica de sus habitantes. Finalmente se volvió al concepto "territorial", aunque no se advierte consenso con esta visión.

El fondo, además, ha actuado en un sentido doble, como un "mecanismo reparatorio" que permite la ampliación de las tierras y los derechos de aguas y como un "mecanismo financiero" para hacer operativos los arbitrajes y resoluciones jurídicas referidas a tierras y aguas indígenas.

En la puesta en marcha de las acciones del FTAI, algunos de sus componentes han generado conductas monopólicas por parte de los propietarios de predios y derechos de aguas, e incentivos para la colusión entre beneficiarios, comprador y vendedor, lo que indica que existe una deficiencia en su diseño.

La percepción de los beneficiarios del FTAI -en el norte y el sur, y en los distintos componentes- es que los resultados económicos productivos obtenidos son mas bien escasos. La principal causa indicada es que el agua y la tierra son un aporte, pero para poder utilizarlas y potenciar su valor productivo, es necesario contar con otros apoyos, como fertilizantes, asesoría técnica, recursos para invertir en la tierra, vivienda u otros con los que no han contado. De esta forma, junto con solucionar un problema, el FTAI está generando nuevas expectativas y abriendo nuevas demandas, que al parecer no está en condiciones de asumir o no ha considerado asumir.

⁵ "Evaluación en profundidad del Fondo de Tierras y Aguas Indígena" (2002). Se presenta un resumen preparado por el Sr. Cristian Aedo, Economista, en base al original encargado al Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile

El estudio señala que los beneficiarios del FTAI visualizan limitados cambios en su calidad de vida, al menos en el corto plazo. Una minoría percibe un efecto positivo, incluyendo ingresos, vivienda, educación y oportunidades para los jóvenes. Apenas entre el 8% y el 10% de los beneficiarios ven una mejora en su acceso a programas de gobierno y al municipio gracias al FTAI.

En cuanto a los *aspectos cuantitativos o impactos económico-productivos*, el estudio observó que los incrementos de ingresos generados en promedio por familia, según el costo total del programa (relación beneficio/costo), arroja un resultado de baja eficiencia.

Se puede afirmar que el FTAI no ha tenido un efecto sobre la necesaria reconversión del sector, reduciéndose los beneficios a “hacer un poco más de lo mismo”, y consecuentemente no es dable esperar que existan aumentos de productividad (\$/há) fruto de las acciones del FTAI. A modo de conclusión se puede decir que el Fondo no ha tenido un impacto relevante a nivel de resultados intermedios. Por el momento sólo se puede aspirar a mejoras derivadas de una mayor cantidad de hectáreas bajo explotación que tienen en la actualidad los participantes del Fondo.

Los costos del FTAI para el periodo 1994–2000 ascienden a \$103.239,8 millones, incluyendo costos financieros y no financieros. Los ingresos incrementales promedio por familia alcanzan los \$ 791.670 brutos, descontada una proporción de costos promedio equivalente al 73% que incluye mano de obra familiar (en una proporción del orden del 47,4% promedio del total de los costos), lo que arroja un ingreso neto promedio de \$ 213.751 anuales.

Habiéndose atendido un universo de 40.819 familias se generó un beneficio neto acumulado de \$(millones) 8.725,1. La relación beneficio/costo arroja un valor de 0,084 pesos generados por peso invertido.

Dada la recurrencia de los ingresos, el estudio determinó el valor presente neto de la inversión del FTAI para 10, 15, 20, 30 y 45 años, utilizando una tasa del 10%. Para todos los casos se constató que el VPN es negativo pasando de \$(M) -45.116.200,76 a los 10 años a \$(M) – 15.623.459,72 a los 45 años.

Sin embargo, y como ya se ha dicho, el impacto en la variable ingresos no constituye el objetivo único o central del FTAI. Por otra parte, en este cálculo no se consideraron beneficios sociales ni precios sombra, por lo que el resultado se encuentra subvalorado, aunque aún así el impacto de los beneficios del FTAI en los ingresos es muy modesto. Por último, se debe tener presente también que los ingresos incrementales pueden ser recurrentes, y mejorar el resultado de largo plazo.

A modo de síntesis, se puede decir que si bien la medición del impacto cualitativo muestra resultados positivos en el cumplimiento de los objetivos de identidad cultural y reivindicación histórica de los pueblos indígenas, los resultados en relación al incremento de ingresos indica que los impactos son muy escasos.

Recomendaciones

En cuanto a las principales recomendaciones, el estudio sugiere que los recursos involucrados en el FTAI debieran ir decreciendo a medida que se resuelvan las situaciones que dan origen a algunos beneficios, (como por ejemplo la compra de tierras en conflicto), para lo cual se recomienda fijar un plazo, de acuerdo a las decisiones estratégicas que debe asumir la CONADI. En particular, el estudio recomienda:

- Mantener y fortalecer la CONADI y el FTAI, arbitrando medios para afinar su estrategia y mejorar su funcionamiento interno.
- Mejorar los espacios de participación de los beneficiarios. Al respecto debe hacerse participar efectivamente al Consejo de la CONADI en las decisiones estratégicas centrales del FTAI.

- Crear consejos consultivos zonales a nivel local, agrupando regiones con representantes de las etnias respectivas, dándoles participación en las decisiones de programación de los beneficios en cada período, sin involucrarlos en la dirección y gestión de las zonales, las que debe seguir a cargo del personal técnico debidamente calificado.

El estudio afirma que el FTAI no cuenta con propósitos u objetivos claros, que sean reconocidos y compartidos por los distintos actores vinculados a su acción. Esto hace que se demande y se exija a este programa cumplir con diversos tipos de resultados. En este sentido recomienda:

- Redefinir los objetivos asociados al FTAI y de algunos de sus componentes y consensuarlos con la población indígena. Es necesario, en función del objetivo o propósito que se plantee el FTAI, definir su alcance, estableciendo etapas en su desarrollo de acuerdo a metas claras.
- Dividir el FTAI en tres programas diferentes, que estarán asociados a distintos propósitos, metas y resultados de impacto esperado.

En cuanto al *programa de Derechos de Aguas* se recomienda:

- Determinar la magnitud del problema a resolver y hacer un catastro de la población beneficiaria potencial y del problema de agua que la afecta.
- Definir la población que constituirá la cobertura programada del beneficio;
- Establecer un itinerario de acción.

En cuanto al *programa para obras de riego* se recomienda continuar su operación en forma similar a como está diseñado en la actualidad, aunque se debe agregar un plan de trabajo que permita definir metas evaluables en cinco años

Entrega de Tierras

El estudio demuestra que prácticamente no hay impacto económico ni social asociado a la entrega de la tierra, aunque sí hay un importante impacto cultural y político ligado a un sentimiento explícito de reconocimiento y reparación. Lo anterior conduce a sostener la legitimidad y vigencia del tema tierras en la política indígena dirigida a la población indígena asentada en el sector rural.

En el componente de *traspaso de tierras fiscales* se recomienda:

- Continuar con los programas de regularización de las tierras y de traspaso de tierras fiscales, estableciendo metas y planes anuales;
- Asociar el impacto de este beneficio con la certeza jurídica que genera en los beneficiarios y que los habilita para postular a otros programas de desarrollo impulsados por la propia CONADI o por socios estratégicos en iniciativas similares (FOSIS, INDAP, CNR).

En lo que respecta al *subsidio para la compra de predios*, el estudio sugiere redefinirlo en toda su forma de operación, lo que implica:

- Establecer una meta de tierras (número de hectáreas) a traspasar mediante compra para un período determinado de años, lo que no obsta que pasada determinada fase de ejecución se vuelvan a plantear nuevas metas y se ajuste el programa a la nueva situación.

- Mejorar los criterios que identifiquen a la población objetivo del programa, la que nunca será la misma que el universo potencial de población beneficiaria; ello obliga a perfeccionar los mecanismos de focalización y selección de beneficiarios.
- Buscar medidas que permitan controlar y mitigar la especulación que produce en el mercado de tierras la presencia del poder comprador del Estado.
- Incorporar a representantes del mundo indígena en el rediseño de este beneficio. En este sentido, el estudio sugiere que profesionales y técnicos calificados recomendados por los miembros del Consejo de la CONADI formen parte del equipo profesional que rediseñe el FTAI y que este Consejo constituya el canal de participación de los representantes del mundo indígena.
- Asegurar que los indígenas manejen información sobre normas, criterios, procedimientos, resultados, además de importantes conceptos como precios de hectáreas, consecuencias de comportamientos especulativos, características sociales de los postulantes y otros. Al respecto, deben revisarse y complementarse los instrumentos de divulgación, para llegar a las comunidades y personas vía folletos, cartas o contactos personales.

En lo relativo a *tierras en conflicto* el estudio recomienda:

- Fijar un plazo legal prudente para acoger las demandas de reparación por irregularidades en la propiedad de las tierras en relación a los beneficios posibles de obtener, lo que no impide otras acciones en el ámbito de la justicia ordinaria.
- Determinar el universo de postulantes y establecer las condiciones para el ejercicio del derecho a recibir reparación.
- Determinar, por medio de estudios económicos del mercado de tierras en la zona, la capacidad física y económica disponible para satisfacer la demanda, evitando por todos los medios abrir aún más la dinámica conflictiva y especulativa asociada a la compra de tierras por razón de conflicto.
- Establecer población objetivo, cobertura, metas y plazos con los antecedentes anteriores.
- Indagar otras alternativas de reparación a familias efectivamente perjudicadas por procedimientos jurídicamente dudosos que pueden haber afectado sus derechos a las tierras.
- Discutir y consensuar todo lo señalado en los puntos precedentes con representantes del mundo indígena afectado, tanto Consejeros de la CONADI, como dirigentes de las comunidades y familias que están postulando al beneficio.
- Poner fecha de término a este componente del FTAI y sus beneficios, puesto que se habría establecido con exactitud el universo de beneficiarios y satisfecho sus demandas vía la asignación de tierras u otros medios alternativos;
- No aceptar que a través de medios de facto, tales como las ocupaciones, se pretenda obligar al FTAI a otorgar tierras a grupos o comunidades que no cumplan con los requisitos, en desmedro de otras comunidades que sí los cumplen.

La principal demanda de los beneficiarios del FTAI es que junto con el beneficio de agua y tierra se les otorguen otros tipos de apoyo productivo que les permitan mejorar su rol de productores en la economía agraria tradicional. Sin embargo, el estudio constata que un incremento de la asistencia técnica agrícola o crédito no derivará en mejoras significativas en la producción agrícola, tanto por las características estructurales de los productores estudiados (superficie y calidad de la tierra, estructura productiva, etc.) como por las características del mercado y los precios de mercado de los productos

agrícolas. Un cultivo adecuado de la tierra sólo mejorará el autoconsumo familiar y, por lo tanto, para producir un mejoramiento en la calidad de vida y en los ingresos, la asignación de tierra debe ir acompañada, no sólo de asistencia técnica agrícola, sino además, de políticas de desarrollo productivo y laboral extraprediales.

A modo de conclusión general, el estudio señala la necesidad de diversificar las estrategias de desarrollo productivo. La salida que se propone es implementar estrategias de generación de ingreso complementarias a la actividad predial agrícola, como el turismo, los servicios, planes de empleo o educación. Además es necesario apoyar a las familias para capturar todas las oportunidades de desarrollo en los ámbitos público y privado, orientándose a resolver problemas de acceso a servicios básicos, vivienda, etc.

La implementación de esta recomendación no puede realizarse por el FTAI, ni siquiera con el apoyo del Fondo de Desarrollo de la CONADI, ya que excede en mucho el ámbito de acción de ambos. Con la participación coordinada de ambos, debe ser tarea asumida por otras instituciones de Gobierno e instituciones privadas, como consecuencia de una política global diseñada por la autoridad para enfrentar el desarrollo indígena en forma integral.

IV. Sobre el concepto territorial indígena

Un importante aspecto en la discusión de las demandas indígenas actuales se refiere al tema de la territorialidad indígena, también expresado como la cuestión de la recuperación o reconstrucción de los territorios indígenas. Es notorio que el concepto de "territorio" ha llegado a ser un elemento central en los planteamientos indígenas. Si bien el concepto en sí parece encontrarse en un proceso de elaboración colectiva por parte de las organizaciones, y seguramente puede presentar diferencias entre los distintos pueblos, hay varios elementos comunes para una definición del concepto. Por una parte, parece haber consenso en que hablar de "territorio" indígena no es igual a hablar de "tierras indígenas". Es decir, territorio no es sólo tierra, ya que se entiende que ésta se refiere básicamente al suelo. En segundo lugar, el concepto de territorio incluye la totalidad de los recursos naturales existentes en un espacio geográfico determinado, tanto superficiales, como del subsuelo, e incluso aquellos asociados a espacios marinos o de borde costero. Luego, además de los recursos naturales, también se incluye una visión dinámica de las interrelaciones entre los seres vivos, los recursos naturales, y las entidades sobrenaturales cuya presencia al interior de los espacios territoriales juega un importante rol en la mantención y reproducción de cada elemento dentro de este sistema. Por ejemplo, en el caso mapuche existen "dueños" sobrenaturales de los recursos naturales, y en consecuencia el uso que los seres humanos pueden hacer de tales recursos depende fundamentalmente del cumplimiento de obligaciones morales que ayudan a las personas y comunidades a mantener una adecuada relación con tales "dueños".

Como se puede observar, esta complejidad en la visión del territorio implica numerosas normas sociales, económicas y políticas, y en definitiva un sistema de regulación y control, primeramente, sobre el acceso y los usos posibles de los recursos naturales. Aunque actualmente es discutible la plena vigencia de tal sistema normativo, especialmente al interior de las comunidades indígenas, su valor simbólico resulta extremadamente relevante desde el punto de vista de la mantención de su integridad y supervivencia cultural, y probablemente se encuentra presente en gran medida en el trasfondo de los conflictos ocurridos en el sur del país. En adición, ha dado lugar a notables esfuerzos tendientes a la reconstrucción de espacios territoriales, y particularmente de las llamadas "identidades territoriales". Estas últimas podrían interpretarse como formas de organización sociopolítica adoptadas en función de las características y dinámicas que son propios de contextos territoriales determinados. Así, por ejemplo, entre las organizaciones mapuches existe una "Coordinación de Organizaciones e Identidades Territoriales Mapuche", que agrupa entre otras a las identidades territoriales Lafkenche y Nagche.

En la perspectiva de la protección de sus espacios territoriales, las organizaciones indígenas consideran que no existe una clara política de protección hacia los mismos. De hecho, la legislación

vigente en materia de aprovechamiento de los recursos naturales, particularmente los códigos de aguas y de minería, la Ley de pesca, y la propia Ley 19.253, carecen total o parcialmente de cláusulas de protección a favor de las comunidades indígenas, y por el contrario posibilitan por la vía de la figura de la concesión el aprovechamiento privado de los recursos naturales, aún en tierras indígenas como en el caso de la minería. Más aún, algunos de estos cuerpos legales sujetan en el hecho los posibles derechos indígenas a una interpretación favorable de la ley, lo que arroja un panorama de mayor incertidumbre para las organizaciones indígenas en un contexto nacional caracterizado por el apoyo a la inversión privada.

Cabe señalar que esta preocupación por la protección del territorio y sus recursos naturales no es un resultado de las situaciones más contingentes vividas en especial por el pueblo mapuche en los últimos años. De hecho, el borrador de la ley indígena, en gran parte resultante del Congreso de Pueblos Indígenas de 1991, expresaba claramente la defensa y protección de los recursos naturales del subsuelo, sobre las aguas, y específicamente “derechos de concesión exclusivos para la exploración o explotación de los recursos del subsuelo” (Toledo, 1996). Las reformas introducidas al texto final de la ley eliminarían tal posibilidad de protección.

TEMA 2 : Coordinación Intersectorial⁶

I. Dualidad de Rol de la CONADI

En estos años la CONADI se ha visto sobrepasada por las reivindicaciones indígenas, y la oferta estatal no ha logrado cubrir la creciente demanda existente en el país. La Corporación ha contado con recursos escasos y cada vez se hace más evidente su inadecuada estructuración territorial y funcional. Esto ha generado problemas de competencia entre la Dirección Nacional, las Subdirecciones (Norte y Sur) y el Consejo de la Corporación. Estas dificultades se visualizan específicamente en las dualidades producidas entre lo corporativo y lo representativo.

En Chile no existe una instancia autónoma en que se manifiesten las opiniones, demandas, propuestas y prioridades indígenas ante el Estado. En la institucionalidad actual, la representación indígena y las políticas gubernamentales frente a los asuntos indígenas se confunden en un solo organigrama (CONADI). Bien podría plantearse la necesidad de separar ambas funciones, reservando las tareas administrativas a CONADI y las representativas a otra instancia, puramente indígena y autónoma.

La CONADI –identificada como la única institucionalidad pública creada por ley para atender los asuntos indígenas en Chile- debe ser el ámbito operacional para articular la participación. CONADI debe atender la planificación estratégica y la participación, además de ser la institución que garantice que el proceso de toma de decisiones profundice la democracia. Debe tenerse presente que las entidades nacionales e internacionales que brindan apoyo crediticio para el desarrollo de los pueblos indígenas han omitido relacionar la participación con la ampliación del espacio político de los sectores populares.

Desde su aprobación en 1993, la Ley N° 19.253 generó fuertes expectativas en el movimiento indígena. Los problemas acumulados hasta 1990 encontraron vías institucionales a partir de la ley indígena y de la institucionalidad a la que dio origen. Sobre esta base se abordaron las primeras soluciones. Sin embargo, todo indica que el *Acuerdo de Nueva Imperial* se agotó conforme avanzó la década de los noventa, y al ritmo que creció la expresión de demandas de los pueblos indígenas. La agudización comenzó a partir de 1997, a propósito de los conflictos emergentes en materia de megaproyectos (hidroeléctricos y forestales, principalmente). La desconfianza del movimiento indígena hacia los gobiernos se instaló desde entonces, y ha sido evidente su duda frente a la voluntad del Ejecutivo en cuanto a preservar, respaldar y dar continuidad a la tarea de hacer cumplir la ley más allá de los actos administrativos inevitables y lo meramente declarativo.

Esto explica que hayan surgido los primeros síntomas de un “quiebre de confianza”. No debe olvidarse la fuerte intervención política que se ha ejercido sobre CONADI y hasta la remoción de más de un director nacional. Los procedimientos no contemplaron un debate de la crisis al interior del Consejo Nacional de la institución para lograr consensos mínimos con los dirigentes indígenas, consejeros y otros. Hoy CONADI aparece deslegitimada frente al movimiento indígena y más de un dirigente ha expresado dudas de que ella pueda ser un actor relevante.

II. Áreas de Desarrollo Indígena

Es necesario hacer una evaluación crítica del funcionamiento de las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), entendiendo que es un instrumento de desarrollo definido por ley y que es necesario salvar para efectos de corregir los eventuales errores cometidos en su creación y en los intentos errados de

⁶ Este Capítulo está basado parcialmente en el trabajo encargado al Sr. Rodrigo Valenzuela, antropólogo, y en la discusión del Grupo de Trabajo de Desarrollo Económico y Social en torno a este tema. El texto completo de su trabajo y la transcripción de la discusión grupal están disponibles en la Secretaría Ejecutiva de la CVHNT.

implementación.

Se deben considerar las conclusiones logradas en la evaluación del FTAI realizada por la Universidad de Chile. Este estudio señala que entre los principales problemas vinculados con la gestión del programa destaca la escasa coordinación de este fondo con la Unidad de Administración y Finanzas de CONADI, situación que genera vacíos e inconsistencias de información especialmente financiera-contable. De hecho, se advierte que el FTAI no coordina sus acciones adecuadamente con el Fondo de Desarrollo Indígena (FDI).

Se debe potenciar el capital social y cultural de las comunidades frente al desafío de buscar alternativas al desarrollo. Por ejemplo, un ADI es decretada por MIDEPLAN a propuesta de CONADI. Salvo el ADI del Lago Budi (IX región), en donde la unidad territorial se representa en las estructuras tradicionales de las comunidades del sector, los otros casos han sido decisiones mucho más verticales e inconsultas. No debe olvidarse que el ADI Alto Bío-Bío (VIII región) se decretó como tal en razón de la construcción de la central hidroeléctrica Pangué (paso previo a Ralco) y que el ADI Atacama La Grande (II región) excluyó sin argumentos conocidos hasta hoy a todas las comunidades atacameñas ubicadas a lo largo del Río Salado.

III. Pertinencia de Políticas Públicas

No basta que las políticas sociales destinadas al mundo indígena tengan financiamiento y sean técnicamente “impecables”; tienen que ser también pertinentes y apropiadas. Para lograrlo se requiere contar con una mayor participación indígena en la formulación y evaluación de dichas políticas.

Para lograr una real legitimidad de las políticas frente al mundo indígena y hacer efectiva la intersectorialidad en el Estado y el Gobierno, se requiere potenciar no sólo la participación, sino conseguir que cada política y cada decisión “esté conectada y sea racional de acuerdo a la costumbre”.

En razón de lo anterior, en las políticas sociales destinadas a atender al mundo indígena, se percibe que ha existido más descoordinación que coordinación intersectorial o interinstitucional. Existen ejemplos específicos en la IX región -en relación con los llamados “Diálogos Comunales Mapuche”, por ejemplo-, donde aún habiéndose comprometido planes de desarrollo, no se lograron metas de cumplimiento superiores al 25%. Se advierte que la razón es la “incomunicación” entre los ministerios y diversos servicios (INDAP, CONADI, FOSIS, etc.), algo tan evidente como que en la actualidad el MINEDUC tiene un Programa de Educación Intercultural Bilingüe y CONADI tiene otro sin relación con el primero. Otro ejemplo: el llamado Proyecto Orígenes del BID, cuya estructura y funcionamiento es autónomo a grado tal que algunos lo conocen como la “CONADI paralela”

La participación hasta ahora ha sido más una moda que una práctica real. Si el Estado no define claramente cual es el programa que orienta sus acciones, el modelo de participación que sustenta se vuelve autista y tiende a girar sobre sí mismo.

Se debe implementar una “política social moderna”, que a la vez responda a las principales necesidades de los pueblos indígenas y genere espacios de producción social que revelen las potencialidades de los pueblos indígenas, y no sólo sus carencias. La política pública debiera incentivar la “rearticulación” de estos elementos para no verse en la necesidad de seguir asistiendo de manera indefinida y con crecientes recursos a las demandas indígenas. La institucionalidad pública y los instrumentos de desarrollo indígena contemplados en la ley (como son el FTAI, FD y las ADIs) han operado muchas veces de manera vertical, ya que se toman decisiones en función de situaciones coyunturales (de conflicto) y a partir de intereses estratégicos de los gobiernos.

Se requiere lograr un mayor nivel de sensibilidad de los organismos públicos para que comprendan que los procesos de contacto y de cambio de los pueblos indígenas en las últimas décadas o siglos son

muchas veces cuestiones cualitativas⁷. En este sentido, la gestión pública relativa a asuntos indígenas debe ser equivalente a los principios teóricos y/o legales que inspiran el marco legal regulatorio. En este sentido, la ley indígena chilena se pone en la vanguardia de la discusión sobre derechos indígenas. De hecho, el texto de la ley está inspirado en el Acuerdo N° 169 de la OIT, ya que recoge instrumentos bastante precisos para contribuir al desarrollo indígena. Sin embargo, esta ley puesta en terreno, en el marco de un Estado que tardíamente se sensibiliza con estos asuntos, termina muchas veces generando “descoordinación” y la aplicación de una “cultura fiscal” que es necesariamente administrativa.

Las sutilezas implícitas en el concepto de territorio indígena, se ven cruzadas por la aplicación a ultranza de una “cultura” y una “gestión” fiscal. Por ello se requiere capacitar a los funcionarios públicos en ámbitos como la pertinencia étnica de las intervenciones estatales, o el principio de discriminación positiva contemplado en la legislación nacional.

Un aspecto que requiere especial atención es que existe una gran cantidad y diversidad de organizaciones indígenas, las cuales representan a grupos pequeños de personas y sin coordinación entre ellas. En general, las comunidades indígenas (especialmente Mapuches) no se sienten adecuadamente representados por ellas. La existencia de múltiples organizaciones será una realidad en el mediano y largo plazo en el país; sin embargo, es evidente la necesidad de coordinación entre ellas para aumentar su representatividad.

⁷ Durante agosto de 2003, el Programa Orígenes (BID-MIDEPLAN) está haciendo una licitación para un estudio que proponga soluciones en esta línea.

TEMA 3 : Actividades Económicas Dominantes⁸

I. La convivencia de la (*mega*) Empresa y la (*micro*) Comunidad

Si se analizan las características del sector forestal, especialmente en la regiones VIII y IX, y la industria minera, no cabe duda que tanto éstos como el sector rural (incluido el mundo indígena) no tienen otra posibilidad que convivir para ser sustentables. No es dable pensar una actividad forestal o minera "a costa" del otro sector.

A nivel de país, las actividades minera y forestal representan en conjunto cerca del 70% de las exportaciones, por lo tanto constituyen un motor básico del crecimiento de nuestra economía y la fuente de importantes oportunidades.

Una de las claves de esta obligatoria convivencia se encuentra en la disposición y acción de las empresas. De ser parte del problema, deben (y pueden) pasar a ser parte de la solución. Pero ello requiere revisar el modelo de negocio utilizado y adaptarlo a las nuevas circunstancias. Desde el punto de vista del negocio, en el caso de las empresas forestales, aún queda una enorme inversión en patrimonio forestal que hay que cuidar, desarrollar y cosechar (sobre los US\$ 4.000 millones) por los próximos 20 o 25 años. En el caso minero, el patrimonio existente en el subsuelo es aún mayor, por lo que esta obligada convivencia es de largo plazo.

El solo paso de no-vecinos (o vecinos sin identidad) a buenos vecinos con estas comunidades; el generar un clima de respeto hacia ellas en sus operaciones y el buscar generar oportunidades de trabajo que no afecten sus costos en forma relevante mejoraría en forma importante la vida diaria de esta convivencia. Y, por ende, haría más sustentable el negocio en el largo plazo.

La empresa es grande y su presencia incide en el ámbito regional y nacional; la comunidad indígena es pequeña, local, y sus intereses relevantes están en una fracción de una comuna. Acciones de carácter menor de una gran empresa, entonces, pueden tener mucho impacto a escala local.

Las desconfianzas vienen de mucho tiempo atrás, de prácticas laborales y económicas que no previeron el impacto que estaban produciendo. Por lo tanto, se debe estimular la generación de un cambio profundo en relación con los mecanismos empleados por las empresas al momento de intervenir en una comunidad indígena. Se debe evitar el tradicional error en el que han caído algunas empresas e instituciones, al decidir ellas lo que la comunidad necesita en vez de consultar a sus integrantes lo que estiman que les conviene.

La necesidad de lograr esa comunicación fluida no consiste en brindar apoyo financiero mayor y permanente por parte de una empresa o del Estado (eso es asistencialismo y/o paternalismo), sino en establecer una relación de confianza y credibilidad que nunca ha existido o, en el mejor de los casos, ha sido precaria.

Una proporción no menor (aproximadamente un 40%) de las plantaciones forestales está en manos de pequeños y medianos propietarios; el resto pertenece a grandes empresas. Este conjunto, de manera directa o indirecta, interactúa entre sí estableciendo relaciones principalmente comerciales. Lo que significa que en la región existe una industria primaria y otra secundaria instalada. Buena proporción de los pequeños y medianos propietarios son indígenas, sobre quienes no existen líneas específicas de

⁸ Este Capítulo está basado parcialmente en el trabajo encargado al Sr. Jaime Undurraga M., Abogado, y la discusión del Grupo de trabajo de Desarrollo Económico y Social en torno a este tema. El texto completo de su trabajo y la transcripción de la discusión grupal están disponibles en la Secretaría Ejecutiva de la CVHNT. Para la reunión se contó además con la valiosa participación de Jorge López (Gerente General de Forestal Millalemu) y Luis Peñafiel (Cluster Forestal Araucanía).

fomento para estimular esta actividad económica que está instalada en el territorio. De allí la necesidad de insistir en puentes de comunicación y negocios en beneficio de todos.

Se requiere generar convenios en el ámbito regional que involucren tanto al sector público como privado en una coordinación intersectorial que se extienda desde la capacitación hasta la comercialización nacional e internacional. Debe recordarse que la historia económica de la madera no parte con las grandes empresas actuales. Hace más de 100 años está instalada una infraestructura productiva de la madera bajo la forma de microempresas y artesanado de muebles que se abastecen precisamente de los pequeños y medianos productores forestales. La cadena productiva generada sobre la base de estos esquemas logra incorporar mucho valor a estas materias primas, generando concomitantemente, empleos productivos. Hasta hoy, no existe una política que estimule adecuadamente estos circuitos.

Lo anterior se complementa con la necesidad que tienen empresas regionales de abastecerse de determinados bienes y/o servicios en las mismas regiones en que están asentadas. A veces pueden ser transacciones poco interesantes a juzgar por los montos individuales, pero en el volumen total significan grandes cantidades de recursos que, paralelamente, generan muchos empleos en las localidades y la región. Se puede citar el caso paradigmático de minera La Escondida en Antofagasta, que gasta aproximadamente 400 millones de dólares anuales para estos efectos. En la II Región se habla de un “antes” y un “después” de La Escondida, dado el impacto que ha generado en el mercado regional. Esta posibilidad debe ser explorada con mayor atención y sobre este escenario deberían existir programas específicos a lo largo del país, que estimulen el abastecimiento oportuno y con calidad bienes y servicios a las grandes empresas, brindando, al mismo tiempo, nuevas alternativas de desarrollo a las comunidades locales.

El inicio de este camino de entendimiento debería estar orientado por el principio de la discriminación positiva respecto de los pueblos indígenas.

La educación es una de las áreas de acción en que las empresas forestales y mineras pueden relacionarse mejor con su comunidad. Esto, a través de dos vías: apoyar el mejoramiento de la comprensión básica de los escolares, lo que les permitiría ir subiendo en la escala educacional (lo cual incluye a los profesores); e incentivar las actividades de capacitación hacia la enorme masa de potenciales trabajadores forestales y mineros, incluidos sus círculos cercanos. En el caso de las forestales, la mayoría de estos trabajadores son habitantes de las comunidades que las rodean.

Un tema especialmente interesante a considerar es la compleja relación entre el mundo de las mega cifras y el de las micro comunidades. Por lo general, a los ejecutivos y al personal de las grandes empresas les resulta difícil entender y “hacer la conexión” entre los elementos del negocio en que ellos se mueven y las aspiraciones o necesidades “menores” de la comunidad local. Les cuesta, por ejemplo, darse cuenta que lo que para ellas suele ser calificado como chatarra, en la comunidad puede valer mucho. Cuesta que comprendan que las “pequeñas” necesidades de las comunidades son de vital importancia para ellas, que las comunidades no sólo están listas para pedir apoyos económicos sino que también esperan actitudes distintas por parte de las empresas. Muchas veces las empresas enfrentan solicitudes que pueden aparecer desmedidas por parte de las comunidades, pero suele no entenderse que en esas comunidades las personas no tienen idea de cómo funcionan las empresas. Es la empresa la que tiene que “bajar” a explicarlo, y no asumir que todo el mundo sabe cómo se lleva adelante el negocio. El punto de partida para este cambio necesario está en decidir –como política de la empresa– una relación humana directa entre el personal de la empresa (incluidos sus ejecutivos) y los miembros de la comunidad.

La experiencia ha demostrado que en general las comunidades no exigen empresas perfectas, sino empresas que sean parte responsable y activa de la comunidad, en todos sus niveles. Y por sobre todo, empresas con la cuáles se puedan comunicar, entender y trabajar en conjunto.

II. El caso Forestal

El sector forestal está constituido por dos grandes áreas: las plantaciones y el bosque nativo. Nuestros comentarios se concentran en el sector de las plantaciones (de pino y eucaliptos). Este ha llegado a ser el segundo sector exportador del país, concentrando más del 95% de las exportaciones de productos forestales. Sin embargo el sector del bosque nativo ha concentrado más del 95% del debate público en materia ambiental. En todo caso, puede observarse que el conflicto mapuche con las forestales se concentra básicamente en el sector de las plantaciones.

Dentro del sector de las plantaciones, se pueden establecer tres categorías de actores bastante nítidas. Las grandes empresas, que incluyen a Forestal Mininco, del Grupo CMPC, y Bosques Arauco, del Grupo COPEC; entre ambas juntan un patrimonio forestal de aproximadamente un millón de hectáreas. Las medianas empresas (15 a 20), entre las que se cuentan Forestal Copihue, Millalemu y otras, cuyo patrimonio forestal es del orden de las 50 mil hectáreas. Finalmente, hay un gran número de propietarios menores. Salvo contadas excepciones, las pautas básicas de desarrollo y operación del sector han sido establecidas por las dos "grandes". Además, los pequeños productores están mayoritariamente integrados a la cadena productiva de ambos grupos.

Durante el verano de 1999 explotó una crisis sin precedentes en la industria forestal, relacionada directamente con las reivindicaciones de tierras, -entre otras cosas- que una serie de comunidades mapuches puso en la agenda pública. Este sentimiento es, sin duda, de larga data. Pero lo que le da el carácter de crisis es la violencia utilizada por algunos grupos indígenas. Eso es lo inusual del problema: la quema de bosques a punto de cosecharse; el ataque a los trabajadores forestales o la destrucción de maquinaria. Daba la impresión que, de repente y en un breve lapso de tiempo, toda la institucionalidad relacionada con el tema indígena colapsaba ante estas nuevas realidades. Sin duda que el conflicto tiene una serie de causas bastante complejas, que no es el propósito ahondar aquí. Muchos de los elementos en juego quedan fuera de nuestras competencias.

Al explotar la crisis mencionada, con todas sus secuelas posteriores, la primera pregunta que surgió fue: ¿Por qué, tratándose de hechos de violencia inéditos en el sector, muy pocos salieron en defensa de las empresas forestales? Una excepción fue la CORMA, que agrupaba a todas estas empresas. Sin embargo, se escucharon escasísimas (o nulas) expresiones de apoyo entre los alcaldes, las comunidades vecinas, los parlamentarios, las autoridades regionales, la Iglesia y la prensa, entre otros. Intentando una respuesta, se pretende destacar tres variables fundamentales que parecen explicar la orfandad de opinión pública en que se encontraron las empresas forestales frente al conflicto.

El desarrollo violento del sector

A mediados de los años 60 había 350 mil hectáreas de plantaciones; 25 años después había 2,1 millones de hectáreas. Los trabajadores del sector forestal se estiman aproximadamente en 100 mil. En otras palabras, estamos frente a un sector económico que se desarrolla prácticamente en 30 años, cuando en otros países de tradición forestal ha tomado 100 o más años.

Este rápido desarrollo se traduce, dicho en pocas palabras, en la introducción violenta de una cultura industrial en el medio de una cultura rural tradicional, lo cual genera todo tipo de impactos en la vida diaria de una serie de comunidades.

Las relaciones tradicionales de vecindad rural, con todo lo que ello implica, se alteran bruscamente. El "nuevo vecino" forestal pasa a ser un vecino sin cara; los cambios que introduce esta nueva actividad en la vida rural tienen que ver con costumbres, estilos de vida, maneras de relacionarse, entre otros aspectos. (Pueden anotarse, eso sí, algunos intentos parciales por mejorar esta relación de parte del sector privado, como el Plan de Buena Vecindad de Forestal Mininco.)

Además, la nueva actividad produce un desplazamiento importante de gente del campo a las ciudades, presionando negativamente el área de los servicios públicos y cambiando el enfoque y

prácticas de políticas públicas en materias de vialidad, infraestructura de salud, educación y obras públicas, en desmedro precisamente de las localidades más pobres cercanas a la nueva actividad forestal.

En pocas palabras, la percepción local y pública del sector es que no constituía un vecino deseable. Podía contribuir positivamente a las cifras macroeconómicas del país, pero no se le percibía como un aporte a la calidad de vida de las comunidades cercanas a la actividad productiva. No se trata de emitir un juicio sobre las características de esta actividad, sino destacar percepciones recogidas en amplios sectores de las regiones involucradas. Ni siquiera se observó una actitud claramente positiva del sector de las empresas de servicio que, como veremos más adelante, viven de esta actividad y emplean a más de 100 mil personas.

El modelo de negocio

Parte importante de los impactos que anotábamos en el punto anterior se originan en el modelo de negocio adoptado por el grueso de las forestales, especialmente por las grandes.

El desarrollo rápido del sector se hace fundamentalmente concentrado en los costos de operación más bajos posibles y en una constante modernización de las faenas forestales basada en la mecanización. Finalmente, otro aspecto importante de este modelo es el uso intensivo de empresas de servicio para realizar prácticamente la totalidad de las faenas. Este parece ser el único sector donde la relación personal propio/contratista es del orden de 1 a 10.

Podría resumirse que el modelo de negocio escogido considera fundamentalmente la visión del negocio hacia el interior de la empresa. No hay nada extraño en lo anterior, ya que el grueso de las empresas en el país operaban con la misma visión de negocios. Así era como se hacían las cosas y así están formados nuestros profesionales.

Pero al entregarle casi la totalidad de las operaciones a terceros, que a su vez son controlados fundamentalmente por la variable costos (en los últimos años se ha incorporado también la prevención de riesgos), estos terceros tampoco tienen mayores alicientes ni opciones de realizar las prácticas del negocio de una manera que tomara en cuenta otras variables, como las relaciones con la comunidad. El hacerlo le podía poner en peligro su contrato.

La política del bajo perfil

El explosivo desarrollo del sector, con todos los impactos y prácticas de operación comentados, se realiza con un extremado bajo perfil público de las empresas involucradas, especialmente de las grandes, pero también de muchas de las medianas.

Si tomamos como ejemplo el tema ambiental, el silencio tradicional del sector frente a los ataques de ambientalistas, a partir de 1990, lo transforma en uno de los sectores productivos chileno más lleno de mitos y de prejuicios en la opinión pública. Para el grueso de la opinión pública, el "sector forestal" es uno solo y homogéneo. Pero como se ha señalado, el grueso de las críticas ambientalistas se refieren al Bosque Nativo, y no se hace mayor diferenciación entre éste y el sector de las plantaciones. Gran parte de los mitos o prejuicios instalados se originan a la sombra del silencio del sector para desarrollar sus actividades.

Hay que tomar en cuenta adicionalmente que el sector de las plantaciones está cruzado por una serie de temas que hacen más difícil el manejo comunicacional de las empresas, pero no menos necesario. Ejemplos: la Reforma Agraria y la contra reforma del gobierno militar; la situación de extrema pobreza de vastas zonas relacionadas con el patrimonio forestal actual de las empresas; el problema indígena; la percepción de ineficacia de las políticas públicas para enfrentar estos dos últimos aspectos; la necesaria rapidez y discreción que hubo que adoptar para la compra de predios de aptitud forestal; los incendios forestales y el robo de madera. Estos elementos, entre otros, dan cuenta de la complejidad mencionada.

III. La Industria Minera de Gran Volumen. El Caso de Chuquicamata.

Evolución de la Industria Minera

Chuquicamata se desarrolla desde la década de 1910 como lo hacían las empresas de extracción de recursos naturales de la época. En este caso, frente a un recurso minero considerado espectacular, en términos de la ley del mineral, Anaconda Copper Company desarrolla pueblos autosuficientes, los llamados “company towns.” Lo más importante era que el personal produjera lo que estaba estipulado y la empresa se encargaba de todo lo demás respecto de cada persona; afuera de la empresa “la nada”, adentro de la empresa “todo”.

En breves palabras, la cultura “Chuquicamata” se construye a partir de una serie de prácticas regulares y sistemáticas en el tiempo, que buscan asegurar la producción de cobre sin interrupciones. Lo que se dejaba de producir costaba muy caro a la empresa. Por tanto, ésta se preocupaba de que cada trabajador tuviera solucionado todo lo relacionado con su vida familiar. Hasta el día de hoy, meses antes que se cierre definitivamente el campamento de Chuquicamata, las casas no tienen medidor de nada: ni de gas, ni agua, ni electricidad. Todo lo da la empresa. La riqueza que se extraía era enorme y lo sigue siendo.

Por tanto, las relaciones de esta empresa con el mundo exterior eran básicamente a través del Ministerio de Hacienda. Las llamadas políticas de la Gran Minería, eran fundamentalmente políticas impositivas de los gobiernos de turno. El tema era cómo sacarle más tributos a las empresas norteamericanas (Anaconda y Braden Copper Co.).

Cuando se nacionaliza la Gran Minería del Cobre (definida en la ley como toda faena minera que produjera más de 75.000 toneladas de cobre fino al año) en 1971, el Estado se hace cargo de las divisiones del posteriormente llamado CODELCO. Pero el cambio de “mano” en la propiedad no significó ningún cambio de “mano” en la actitud para con el mundo exterior de estas empresas, ahora todas en manos del Estado. Es más, casi podría decirse que se acentuó el esquema paternalista que había sido parte del diseño original. Tanto durante los años 70 y, sobre todo de los 80, la producción de cobre de todas las divisiones de CODELCO pasó a ser crucial para la economía del país. Siempre lo fue, pero debido a la recesión del año 1981 y a la crisis del precio del metal a principio de los 80, fue aún más importante. A diferencia de las empresas productoras de Cobre en EEUU, que atacaron la crisis mediante un profundo cambio en su estructura y prácticas operacionales, CODELCO enfrentó la crisis mediante un aumento importante en sus niveles de producción. La buena ley de sus yacimientos – especialmente Chuquicamata – así se lo permitía. Chuquicamata sola llegó a doblar su producción en menos de 10 años.

No tratamos de contar la historia de la industria del cobre en Chile, sino sólo anotar que las viejas costumbres acumuladas por Chuquicamata a lo largo de su historia, se mantuvieron vivas hasta prácticamente hoy en día. Cuando se genera una cantidad enorme de prácticas diarias de vida y de producción, como en Chuquicamata, su inercia es demasiado grande para romperlas de golpe. Era, por lejos, la fuente más importante de recursos del Estado. Dentro de Codelco, Chuquicamata concentraba el 60% de la producción de cobre, y representaba el 15% de la producción de Cobre del mundo.

Lo fundamental de la historia, para los efectos que nos preocupa, es que la División Chuquicamata mantuvo hasta mediados de la década de los 90, una relación absolutamente asimétrica con las comunidades indígenas del interior, sobre todo con las comunidades del Alto Loa: los pueblos atacameños de Toconce, Caspana, Aiquina, Lasana, Chiu Chiu y Ollagüe, este último de origen Quechua. El peso específico de Chuquicamata era demasiado grande, comparado con el de estas comunidades. Y la sensibilidad, tanto del Estado como de la empresa hacia dichas comunidades, también era muy distinta a la que existe hoy día.

La relación de la empresa con estas comunidades estaba ligada fundamentalmente a un sólo tema: la constitución de derechos y extracción de aguas superficiales, provenientes del Río Loa y Río Salado. La experiencia de estas comunidades al respecto ha sido históricamente más bien negativa. La lucha por la obtención del recurso siempre fue desigual. El peso específico de CODELCO y de la empresa de agua potable ESSAN han sido casi incontrarrestables.

Chuquicamata y las comunidades

A partir de mediados de los años 90, la situación comenzó a cambiar, básicamente por dos hechos importantes: se aprobó la Ley Indígena, que establece una serie de derechos para las etnias definidas como tales en la ley (que incluye estas comunidades) y se intensifica la exploración de aguas subterráneas a gran profundidad (100-120ms) en la II Región. Igualmente, entró en vigencia la Ley de Bases del Medio Ambiente (Ley 19.300). Además, en el caso de CODELCO, también comenzó a producirse un cambio de políticas internas frente al tema de las relaciones con las comunidades locales. En efecto, en 1994 comienza una experiencia absolutamente nueva en la comunidad de Lasana, al establecer el llamado "Programa Agrícola". Este comienza a desarrollar experiencias piloto de nuevos sistemas de riego y nuevos cultivos que pudieran ser utilizados por estas comunidades.

Por otra parte, frente a un recurso considerado crítico, tratándose de la II Región, la postura de los servicios públicos relacionados con la constitución de derechos de agua (Dirección General de Aguas, Ministerio de Bienes Nacionales, SAG, y CONAMA, principalmente) comienza a ser mucho más restrictiva. Esta restricción tiene mucho que ver con la nueva realidad que establece la Ley Indígena y con la necesidad de someter la extracción de agua al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Por tanto, se puede afirmar que, hoy día, la situación históricamente asimétrica que anotábamos entre la empresa minera y las comunidades, ha cambiado significativamente.

Frente a la necesidad de Chuquicamata de respaldar sus planes de desarrollo con nuevas fuentes de agua subterránea, afloradas de la cuenca del Alto Loa, y tomando en cuenta los cambios mencionados, la División Chuquicamata constituyó los derechos correspondientes y decidió aprovechar la oportunidad para cambiar radicalmente sus relaciones con dichas comunidades. No sólo aparecía como necesario (ya que en algunos casos debía llegar a acuerdos con algunas de estas comunidades), sino que la empresa lo consideró correcto. El gran cambio ocurrido con la nueva visión integradora del negocio en la zona, que da origen a CODELCO Norte, necesariamente hacía necesario incorporar en esta visión a los demás actores legítimos instalados en la zona; entre los cuales se encontraban estas comunidades y la propia ciudad de Calama.

De esta manera, CODELCO se encuentra implementando un Plan de Buena Vecindad con las comunidades del Alto Loa, cuyo objetivo básico es lograr el desarrollo sustentable y el establecimiento de una nueva relación de largo plazo con las mismas. Los componentes básicos de este plan son: la realización de estudios sobre la realidad agro-económica de las comunidades mencionadas y las posibilidades de desarrollar programas de ecoturismo; el apoyo mediante fondos al desarrollo de proyectos agrícolas sustentables; el apoyo en la comercialización de los productos obtenidos; y el apoyo profesional para la evaluación de proyectos que puedan ser sometidos a fondos concursables. Todo lo anterior se ha hecho respetando la conveniencia y tradiciones de las propias comunidades. En efecto, el plan se elabora después de haber consultado a éstas sus necesidades y sus propias visiones.

Un cambio de fondo ocurrido en la empresa en esta materia, se refiere a no cometer el tradicional error en que suelen caer las empresas o instituciones, al decidir ellas lo que la comunidad necesita, en vez de preguntarles a las propias comunidades lo que les conviene.

El plan está recién en su fase inicial y espera ser desarrollado con éxito en los próximos dos años. Como podrá apreciarse, no se trata sólo de dar apoyo económico pura y simplemente sino, lo más importante, de establecer una relación de confianza y credibilidad que antes no existía.

Al igual que en el caso de las empresas forestales ya mencionadas, CODELCO debe pasar a ser una empresa con "cara" y a establecer relaciones a escala humana con estas comunidades. Además, es importante mencionar que, al decidirse este cambio profundo en la relación, comienza a surgir una cantidad de oportunidades para todas las partes, que se transforman en situaciones en que todos ganan.

Por ejemplo, al estudiarse la ruta de las cañerías que deben transportar el agua extraída desde territorio cercano a una comunidad hasta Chuquicamata, se discute la posibilidad de diseñar la ruta de manera tal que abra nuevos circuitos turísticos que beneficiarán a la propia comunidad. En materia de comercialización de los productos agrícolas, la empresa entra en conversaciones con una gran cadena de supermercados, recién instalada en Calama, la cual acuerda comprar todos sus productos sin los

altibajos de precios que los productores enfrentaban en las tradicionales “ferias” locales. Y así, hay varios ejemplos más.

Como es de esperar, el sólo cambio de actitud por parte de la empresa y su decisión de llevar adelante una nueva relación con estas comunidades mediante un plan específico, no garantiza el éxito. Este será posible, fundamentalmente, cuando los funcionarios de la empresa realmente se involucren en él. Los buenos vecinos son siempre, a fin de cuentas, personas naturales y no personas jurídicas. Estas últimas pueden lograr esa calificación sólo cuando ocurre lo primero.

TEMA 4 : Educación, capacitación y generación de ingresos⁹

I. La Realidad Educacional

Es importante mencionar que existen diferencias significativas en educación entre integrantes de grupos indígenas y los que no lo son. Esto se puede observar a través de la tasa de alfabetización y el nivel educacional alcanzado. En efecto, de acuerdo a cifras provenientes de la encuesta CASEN 2000, si bien un 91,6% de las personas que pertenece a alguna etnia nativa sabe leer y escribir, existe una brecha considerable con quienes no pertenecen, donde la tasa de alfabetización es de un 96,2%.¹⁰

Por otra parte, hay diferencias significativas en el nivel educacional logrado por condición étnica. De acuerdo a cifras de la CASEN 2000, que se presentan en el Cuadro 4.1, un 27,6% de la población indígena del país presenta educación básica incompleta o no educación formal, mientras que sólo un 13,3% de la población no indígena está en esta condición. A su vez, sólo un 3,3% de la población indígena presenta educación superior completa, mientras que un 10,8% de los no indígenas presentan esta condición.

Cuadro 4.1: Nivel Educacional según condición étnica (%)

	No Indígenas	Indígenas
Sin educación formal	3,1	6,3
Básica Incompleta	10,2	21,3
Básica Completa	11,9	14,4
Media Incompleta	22,1	18,7
Media Completa	26,2	20,4
Superior Incompleta	7,6	5,2
Superior Completa	10,8	3,3
Sin Dato	8,1	10,3
Total	100,0	100,0

Fuente: Encuesta CASEN 2000.

No obstante a que las diferencias afectan a la población indígena en su conjunto, éstas han tendido a ser corregidas en las generaciones más jóvenes. De acuerdo al Cuadro 4.2, las diferencias más significativas en escolaridad comienzan a observarse a partir de los 30 años, brecha que tiende a crecer con el grupo etario. En efecto, en la población de 15 a 18 años no se observan diferencias significativas en escolaridad, las que comienzan a ser evidentes en el grupo de 30 a 44 años, donde los años de escolaridad promedio de los no indígenas es superior en 2 años al promedio de escolaridad de los indígenas.

⁹ Este Capítulo está basado fundamentalmente en el trabajo encargado al Sr. Cristián Aedo, Economista. El texto completo de su trabajo está disponible en la Secretaría Ejecutiva de la CVHNT.

¹⁰ Es decir, el porcentaje de analfabetos en la población indígena es el doble que en la población no indígena.

Cuadro 4.2: Escolaridad Promedio (años) según grupo de edad y condición étnica

Años Educación	No Indígenas	Indígenas
15-18	9,9	9,4
19-29	11,7	10,4
30-44	10,7	8,7
45-59	9,1	6,1
60-74	6,7	3,8
75 y más	5,6	2,9
Total	9,9	8,1

Fuente: Encuesta CASEN 2000.

Ambos grupos presentan niveles similares de cobertura educacional básica (cuadro 4.3). Sin embargo, en lo que respecta a educación pre-escolar, educación media y educación superior, los indígenas presentan menores tasas de cobertura.

Cuadro 4.3: Cobertura educacional según género, nivel y condición étnica (%)

Nivel	No Indígena	Indígena
Preescolar	33,2	24,8
	32,2	27,7
	32,7	26,2
Básica	98,7	97,4
	98,5	97,4
	98,6	97,4
Media	90,0	84,6
	90,4	82,0
	90,2	83,3
Superior	33,5	28,0
	30,0	16,6
	31,8	23,1

Fuente: Encuesta CASEN 2000.

Esta información indica que para evitar desigualdades económicas futuras hay que aumentar la cobertura educacional de los jóvenes indígenas a nivel preescolar, medio y superior, siendo las becas una herramienta posible para dar solución a esta problemática. Es importante notar que la diferencia a nivel superior son 7,7 puntos porcentuales, lo que indica que para los mismos grupos de edades, hay un 33% más de jóvenes no-indígenas en la educación superior.

La encuesta CASEN 2000 también indaga en las causas de la no asistencia a establecimientos educacionales (ver cuadro 4.4), y ahí también es posible encontrar diferencias entre grupos indígenas y no indígenas. Para ambos grupos, la principal razón de no asistencia es la dificultad económica, lo cual justifica la racionalidad tras los programas de subsidios por asistencia escolar que ha impulsado el Ejecutivo. Llama la atención que la principal diferencia entre estos grupos se da en la alta incidencia de la razón "problemas de conducta". En efecto, un 13,2% aduce esta razón en los grupos indígenas mientras

que sólo un 4,1% reporta esta razón en los grupos no indígenas. Otra gran diferencia se da en la razón “ayuda en la casa o hogar”, que reporta un 9,2% de los indígenas comparado con un 2,7% para los grupos no indígenas. Por otra parte, llama la atención que la frecuencia de la razón “maternidad o embarazo”, que es aducida por un 14,4% de la población no indígena, es sólo declarada por un 7,4% de la población indígena, y que la razón “problemas de rendimiento” se da sólo en un 6,7% de los casos en la población indígena vis a vis un 8,2% en la población no indígena.

Cuadro 4.4: Razones de no asistencia escolar en jóvenes entre 14 y 17 años según etnia (%)

	No Indígenas	Indígenas
Dificultad Económica	22,4	26,0
Problemas de Conducta	4,1	13,2
Está Trabajando o busca Trabajo	14,1	11,8
No le Interesa	14,1	10,2
Ayuda en la casa o hogar	2,7	9,2
Maternidad o Embarazo	14,4	7,4
Problemas de Rendimiento	8,2	6,7
Otra Razón	12,3	9,6
Enfermedad	3,1	3,2
Problemas Familiares	4,7	2,8
Total	100,0	100,0

Fuente: Encuesta CASEN 2000.

En cuanto al tipo de colegio al que asiste la población indígena, el colegio municipal es elegido por un 60,6%, seguido por el colegio privado subvencionado con un 36,1%. Así, sólo un 3,3% asiste a colegios privados no subvencionados. En la población no indígena, un 53,7% asiste a colegios municipales, un 35,1% a colegios privados subvencionados y un 11,2% a colegios privados. Esta diferencia es relevante, ya que diversos analistas han reportado diferencias significativas en la calidad de la educación (medida, por ejemplo, a través del puntaje en la prueba SIMCE) entre colegios privados subvencionados (usualmente mejores) y los municipalizados. De no corregirse estas diferencias de calidad, ellas probablemente se perpetuarán en importantes desigualdades futuras en los ingresos y oportunidades de los jóvenes indígenas.

La encuesta CASEN 2000 reporta también una creciente focalización de los programas públicos en la población de menores recursos en general, y en los grupos étnicos nativos en particular. Así, por ejemplo un 63,3% de los jóvenes indígenas recibe alimentación en sus escuelas vis a vis un 39,3% de los jóvenes no indígenas; un 42% recibe útiles escolares vis a vis un 24,2% en la no indígena; un 74,1% recibe textos vis a vis un 65% en la población no indígena; un 29,6% recibe atención dental en educación básica vis a vis un 23,4% en la no indígena; y un 22,3% recibe atención médica en educación básica vis a vis un 16,2% en la no indígena.

II. Sistema Educativo

El sistema educacional cumple un rol importante como asimilador de la diversidad cultural y como mecanismo de propagación de las visiones relativas a estereotipos de la población indígena y su historia. Debido a esto el Ministerio de Educación, en un intento de asegurar igualdad de oportunidades, ha revisado el currículo nacional y ha desarrollado iniciativas importantes para elaborar programas educativos multiculturales y bilingües. A su vez, ha implementado un sistema de becas para estudiantes de ascendencia indígena que les permitan realizar estudios en instituciones de educación superior en el país.

Dentro de estos programas para el año 2003 se contempla:

- Financiamiento de becas indígenas para estudiantes con buen rendimiento y situación socioeconómica deficitaria. El monto destinado para estos efectos fue de 4.155 millones de pesos.
- Implementación de programas de innovación curricular, capacitación docente y de elaboración de material didáctico en educación intercultural bilingüe para los diversos pueblos indígenas, con especial énfasis en la educación básica de las zonas urbanas y rurales. Para estos efectos se destinaron 441 millones de pesos.
- Adicionalmente CONADI, dispone del fondos para Educación y Cultura, bajo el Ítem "Transferencias a Privados" (Fondo Desarrollo Indígena y Otros). Durante la ejecución presupuestaria 2002, CONADI invirtió sólo 50 millones de este Fondo en Educación y Cultura.

Agregando los recursos con cuyo destino es educación se obtiene una inversión del orden de los 4.646 millones de pesos, cifra que representa un 18,8% de la inversión pública en asuntos indígenas (ver Cuadro 4.5). Se podrían agregar los programas asociados a la Jornada Escolar Completa (JEC) en zonas con alta proporción indígena (6.000 millones en el 2002); sin embargo, este programa es extensivo a todas las escuelas del país, por lo que no corresponde sumarlos a la inversión de carácter propiamente indígena.

Estas iniciativas del poder ejecutivo son importantes, pero claramente insuficientes para ampliar el acceso de las comunidades indígenas a las oportunidades de educación en el país. Es importante mencionar que para que estas iniciativas de educación multicultural y bilingüe tengan impacto, hay que expandir las oportunidades de educación secundaria y superior para los estudiantes de comunidades indígenas, lo cual nuevamente resalta la importancia de los programas que permiten un mayor acceso a la educación secundaria y superior.

Así, se requiere de mayores becas, mayor acceso al crédito y de mayores posibilidades para acceder de manera prioritaria a alojamiento que permita realizar estudios fuera de sus comunidades o áreas geográficas de origen. Sin embargo, la capacidad de los Hogares Indígenas es limitada. Por ejemplo, en Santiago existe sólo un hogar con capacidad máxima para 30 estudiantes.

A su vez, hacen falta otras iniciativas que fomenten una mayor educación de la sociedad chilena relativa a los pueblos indígenas, que permitan entender sus valores culturales y que permitan cambiar los estereotipos existentes en una parte importante de la población general del país. En esta dimensión, las políticas recientes del MINEDUC se entienden como un primer paso para lograr una mejor relación entre la sociedad chilena, el Estado y las comunidades indígenas.

Por otra parte, para que la mayor cobertura de educación tenga un impacto sobre los niveles de pobreza hay que aumentar también las posibilidades de empleo para estos grupos, para lo cual se requiere de un proceso sostenido de crecimiento económico que genere empleos y desarrollo económico para todos.

III. Agricultura, Vida Rural, Ingresos y Migración

Tal como se mencionara, hay razones para creer que las familias indígenas reciben una proporción creciente de sus ingresos fuera de su propia producción agrícola o de su comunidad geográfica. El Cuadro 4.6 presenta un resumen comparativo de ingresos que reflejan el aumento de la proporción de los ingresos extraprediales en el ingreso familiar de las familias indígenas rurales.

La caída del ingreso predial se debe principalmente a una depresión en la actividad agrícola tradicional indígena. Se enfrenta un problema de baja actividad agrícola que fuerza a los hogares a buscar otras fuentes de sobrevivencia. Por ello, se deben apoyar estrategias de generación de ingreso

complementarias a las provenientes de la actividad predial agrícola, de tal forma de diversificar las estrategias de desarrollo productivo. Esto implica diseñar mecanismos de apoyo a los beneficiarios, que además de entregar asistencia para la agricultura por cuenta propia en un contexto doméstico y local, tienda a la generación de ingresos derivados del empleo en iniciativas productivas no agrícolas, como el turismo, la administración de sitios arqueológicos (especialmente en el norte del país), producción de artesanías y tejidos, servicios, etc.

Cuadro 4.6: Fuentes de Ingreso Grupos Indígenas Rurales

Período	Fuente Ingreso	Beneficiarios		No Beneficiarios	
		\$ Año	%	\$ Año	%
Actual (2002)	Predial	1.195.170	71,3	546.704	45,6
	Extrapredial	480.656	28,7	652.499	54,4
Base (1995)	Predial	1.132.413	83,1	725.947	65,2
	Extrapredial	230.971	16,9	388.112	34,8

Fuente: Evaluación del FTAI (U de Chile, 2002).

Nota: El grupo de beneficiarios es de 482 personas y el de controles es de 72 personas. Cifras monetarias en pesos de 2002.

Una opción atractiva de explorar es la de aprovechar las oportunidades que ofrece la condición étnica y el entorno agroecológico para el desarrollo de alternativas de explotación. Esto significa que la asistencia técnica debe ir más allá de la resolución de problemas tecnológicos agropecuarios.

Dentro de los límites a la superación de la pobreza rural se puede mencionar el acceso a mercados. Las preguntas son: ¿Impide un sistema de vida tradicional, basado en la tenencia y explotación de tierras, el acceso al crédito y a una integración plena al mercado? ¿Es esto una causa de que permanezcan en una situación de pobreza? Y ¿qué se puede hacer para revertir esta situación?

La población indígena participa extensivamente en el vínculo entre los mercados laborales rurales y urbanos. Las familias y comunidades indígenas pueden tener un patrón de intercambio o de comercio complejo y apoyar redes entre comunidades rurales, pueblos, y ciudades. Así, el diseño de la política hacia lo indígena tiene que estar basada en una comprensión completa de la realidad de estos grupos en la sociedad y la vida económica de Chile, y no limitarla exclusivamente al área rural.

En algunas zonas, dada la baja calidad de las tierras, las comunidades rurales han perdido su capacidad de proveerse elementos para la subsistencia dentro de sus economías locales. Para ellos una estrategia de desarrollo efectiva no puede estar basada en una defensa de sus derechos a través de la entrega de tierra y agua, sino que hay que apoyarlos y capacitarlos en la búsqueda de oportunidades extraprediales.

A su vez, hay que preocuparse de la presencia indígena en zonas urbanas y su grado de participación en estas economías, ya que la búsqueda de trabajo urbano al menos por algún período de tiempo es parte de las estrategias de sobrevivencia de los grupos indígenas.

Mientras que la decisión de migración temporal o permanente puede ser explicada o inducida por la pobreza, se puede usar esta oportunidad para mejorar la educación y habilidades técnicas, o para desarrollar microempresas con fuertes vínculos a las economías de sus comunidades (artesanales o agrícolas). Por ejemplo, una gran proporción de empleadas domésticas provienen de grupos indígenas, especialmente jóvenes, quienes potencialmente podrían usar esta oportunidad para adquirir mayor educación.

El Estudio de la Universidad de Chile (2002) encontró que un 84% de los beneficiarios del FTAI percibían una muy fuerte emigración juvenil en sus comunidades, y que menos de un tercio de quienes respondieron percibían que el acceso al FTAI había frenado o revertido esta tendencia.

Un 40% de los hogares tenía una o varias personas fuera del área geográfica de la comunidad. Las personas que estaban fuera eran mayoritariamente hijos e hijas que se habían ido por trabajo (29%), por matrimonio (23%), y estudio (6%). El Estudio indagó sobre los motivos de la emigración juvenil, sobresaliendo la escasez de oportunidades de estudio y de trabajo en el ámbito productivo del campo, y la atracción que ejerce la ciudad. Es importante mencionar que la principal razón que se indica para no volver a sus comunidades de origen tiene que ver con la carencia de actividades laborales o productivas en las cuales desempeñarse.

El problema más serio que afecta a los migrantes urbanos de bajo nivel de calificación laboral es que no tienen un empleo fijo, mientras que al mismo tiempo pierden contacto con sus comunidades de origen. Así, pasan a desarrollar labores como trabajadores temporales y vendedores en las calles, tomando a su cargo los trabajos más frágiles y desconectándose de sus redes culturales.

En el ámbito urbano existen dos problemas que afectan a la población indígena que ha migrado. El primero es el capital humano, ya que la gran mayoría de ellos no cuenta con la formación técnica requerida para tener acceso a mejores oportunidades de empleo. De hecho, muchos trabajan como obreros de la construcción no calificados, en servicio doméstico, o como empleados en empresas de servicios. Algunos de ellos combinan trabajo como temporeros con otras actividades en el sector informal.

Un segundo problema es la discriminación en el mercado laboral. Esto se debe a los estereotipos que existen en un gran porcentaje de la población no indígena hacia personas de grupos étnicos nativos del país. Los resultados de las encuestas CASEN muestran evidencia de diferenciales de salarios por rama de actividad y por tipo de oficio.

El Cuadro 4.7 indica que la mayoría de los indígenas activos laboralmente se encuentran empleados en la agricultura, caza y silvicultura (28,6%), seguido del sector servicios (21%). Al comparar los ingresos promedio por ramas se observa que los ingresos de trabajadores indígenas corresponden en promedio a un 58% de lo que reciben los no indígenas, con un mínimo de 27% para las actividades no bien especificadas y un máximo de 89% para transporte y telecomunicaciones. Por tipo de oficio, el Cuadro 4.8 muestra que los profesionales indígenas ganan un 50% de lo que ganan los no indígenas, y que los trabajadores indígenas no calificados presentan el más alto de los porcentajes por oficio, con un 92%.

Cuadro 4.7: Población Ocupada e Ingresos por Rama de Actividad Económica

Rama	Ocupados (en %)		Ingresos Promedios (\$ mes)		
	No Pertenece Etnia	Pertenece Etnia	No Pertenece Etnia	Pertenece Etnia	Razón Ingresos
Act. No bien Especificadas	0,3	0,2	465.788	124.608	0,27
Agric., Caza y Silvicultura	13,8	28,6	231.838	119.159	0,51
Explotación Minas y Canteras	1,6	0,9	505.662	403.731	0,80
Ind. Manufacturera	13,6	13,6	314.113	204.080	0,65
Electricidad, Agua y Gas	0,9	0,3	343.841	245.644	0,71
Construcción	8,0	8,8	257.044	183.013	0,71
Comercio	18,9	17,7	276.361	176.407	0,64
Transporte y Comunicaciones	7,4	6,1	314.832	280.536	0,89
Servicios Financieros	7,5	2,8	580.935	239.772	0,41
Serv Comunales y Sociales	28,1	21,1	267.317	171.833	0,64
Total	100,0	100,0	302.636	175.210	0,58

Fuente: Encuesta CASEN 2000.

Cuadro 4.8: Ingresos del Trabajo por Oficio (\$ por mes)

Oficio	No Pertenece Etnia	Pertenece Etnia	Razón Ingresos
FF.AA	285.023	254.608	0,89
M. Poder Ejecutivo	878.920	483.660	0,55
Profesionales	801.945	403.150	0,50
Técnicos y Prof. Nivel Medio	382.371	250.522	0,66
Emp. Oficina	220.932	192.108	0,87
Vendedores Comercio	173.455	150.256	0,87
Agricultores y Trab. Calificado	164.414	111.183	0,67
Oficiales, Operarios y Artesanos	200.502	181.938	0,91
Operadores y Montadores	222.521	174.992	0,79
Trab. No Calificados	118.126	108.365	0,92
Total	302.636	175.210	0,58

Fuente: Encuesta CASEN 2000

Ayuda Técnica y Apoyos a Pequeños Agricultores Indígenas

A través del Fondo de Desarrollo, la CONADI entrega créditos, subsidios monetarios, asistencia técnica y entrenamiento a microempresarios. En la práctica, y como una manera de mejorar la coordinación entre programas, la mayoría de las actividades han sido focalizadas en los beneficiarios del FTAI. El estudio de la Universidad de Chile (2002) encontró que entre 1995 y el 2002 aumentó en un 44% el porcentaje de usuarios de estos servicios; sin embargo, más de la mitad de los hogares de beneficiarios siguen existiendo sin asistencia técnica. No obstante, el estudio no recogió aspectos relacionados con la calidad e intensidad del apoyo entregado. En este sentido, se requiere de un mayor estudio para analizar cuál es el impacto real que logra este mayor apoyo técnico.

También aumentó (en un 39%) el porcentaje de usuarios que recibía apoyos; sin embargo, la fuente predominante de apoyo era el INDAP a través de sus programas de ayuda a pequeños agricultores de origen indígena. Un problema con este tipo de apoyo es que, debido a los criterios de elegibilidad de este programa, los mapuches más pobres no son elegibles para participar. A su vez, dado que el programa opera de manera descentralizada a través de proveedores del sector privado, ellos no tienen incentivos ni experiencia para trabajar con comunidades indígenas, quienes requieren una atención especial debido a consideraciones culturales.

Salud

Se deben identificar instrumentos que sean efectivos para enfrentar los requerimientos de salud más prioritarios entre los indígenas. Estos incluyen medidas de salud pública como campañas de vacunación, control de vectores, promoción de salud, y mejoramientos en los servicios de salud, de manera de mejorar acceso a cuidado básico, construir, reparar y llevar a estándares las postas y estaciones de salud, y entrenar al personal para atender necesidades específicas de la población. Los programas se pueden adaptar a las características de los indígenas que los diferencian del resto de la población. Esto implica tomar medidas que hagan culturalmente sensible y socialmente aceptada la modalidad de atención de los servicios de salud, y que se asignen recursos hacia enfermedades o condiciones prevalentes entre la población indígena.

Estos programas requieren de participación y comprensión de las comunidades donde serán ejecutados. De otra manera, sin tomar en cuenta las necesidades de la población que los proyectos deben satisfacer, éstos pueden ser no efectivos. Es importante que las prácticas médicas de las

comunidades indígenas sean respetadas, porque son parte de la cultura y práctica de las comunidades indígenas y en varios casos son efectivas.

IV. Ingresos no- Agrícolas

Las comunidades rurales encuentran importantes dificultades para desarrollar la actividad agrícola, y a raíz de esto, para generar empleos. Por ello es importante poner la vista en los empleos no agrícolas para las personas del mundo rural.

Los empleos no agrícolas son aquellas actividades desarrolladas por los hogares rurales en áreas económicas distintas al empleo en su propia explotación agrícola o como asalariado en otras explotaciones agropecuarias. Abarcan diversas actividades manufactureras que incluyen a la agroindustria y a los servicios de distinto tipo, incluido el comercio.

Estos empleos no agrícolas constituyen para algunos hogares un mecanismo de superación de pobreza que la actividad agrícola pura no ofrece. Permiten también estabilizar los ingresos, compensando la estacionalidad de la producción y del empleo agrícola; al diversificar las fuentes de ingreso, reducen los efectos de los riesgos inherentes a la agricultura; y estimulan la modernización de la agricultura, al proporcionar los enlaces con la industria, el comercio y otros servicios.

El énfasis en los empleos no agrícolas es una política posible, pero la importancia relativa de éstos como fuente de empleo o como fuente de ingresos está fuertemente condicionada, en primer lugar, por las potencialidades del desarrollo de la propia agricultura, dando lugar a tres tipos de configuraciones espaciales.

- Regiones de agricultura dinámica con especialización en productos de mayor valor y de demanda relativamente elástica, donde dependencia de la economía no agrícola es baja.
- Regiones de agricultura más tradicional, de baja productividad, pero que cuentan con un grado razonable de desarrollo de infraestructura; aquí el peso de la economía no agrícola es mayor, aun cuando el acceso a ella está fuertemente diferenciado.
- Regiones de agricultura de muy baja productividad y carentes de infraestructura en que los hogares rurales tienen una alta dependencia en la economía no agrícola; en este caso el ingreso derivado de esta última es muy bajo en términos absolutos pero representa un porcentaje significativo en el ingreso total.

Además de las diferencias relativas a las potencialidades agropecuarias de la zona, se agregan las existentes entre hogares al interior de cada zona:

- A mayor tamaño de la parcela, menor es la dependencia del ingreso no agrícola;
- A menor pobreza, mayores opciones de acceso a empleo e ingresos no agrícolas.
- Los hogares rurales sin tierra tienen --en promedio-- ingresos totales más altos que los agricultores más pequeños debido a una mayor participación en actividades no agrícolas. (Aquí las diferencias en educación, acceso a caminos, etc, determinan grandes diferencias de ingreso);

El BID, la FAO y la CEPAL han propuesto lo siguiente para promover el desarrollo del empleo rural no agrícola en América Latina:

- Las políticas de fomento del empleo no agrícola deben plantearse vinculándose con otros sectores y dimensiones; esto porque los empleos no agrícolas con mayor potencialidad son aquellos que provienen de actividades productivas con efectos multiplicadores amplios en las

regiones. (ej, la propia agricultura, la agroindustria, la minería, el turismo, las remesas de trabajadores inmigrantes, la proximidad a centros urbanos, etc.)

- El empleo no agrícola no debe ser planteado como la gran solución a todos los campesinos pobres y minifundistas cuyo potencial de desarrollo agrícola es bajo, ni, en el extremo opuesto, como zona de refugio mal remunerada para la población más pobre.
- En general el desarrollo de éste no puede visualizarse de forma aislada al desarrollo de la agricultura y del manejo de los recursos naturales, toda vez que dichas regiones se caracterizan precisamente por la ausencia de motores que dinamicen el consumo y la producción industrial de servicios.
- Lo más importante es colocar en el centro la vinculación del desarrollo productivo local o regional (territorial) con el proceso de generación de políticas de desarrollo rural. Es necesario desarrollar una visión multisectorial del desarrollo productivo territorial.
- Es necesario vincular lo micro con lo macro, lo local con lo nacional. El conocimiento y las instituciones locales por sí mismas, no son suficientes para pensar y actuar en un escenario de mercados globalizados, y es indispensable resolver cómo éstas pueden vincularse efectivamente a las organizaciones (universidades, empresa privada, centros independientes de investigación etc.) capaces de proporcionar acceso al conocimiento técnico, a las habilidades y las redes que son indispensables para participar y competir en economías globalizadas. Por otra parte, los recursos de capital local en las regiones rurales pobres son insuficientes para generar dinámicas de crecimiento económico. Por último, las políticas que se diseñan y se gestionan de manera centralizada, lisa y llanamente son por lo general ineficientes e ineficaces. La creación de instancias locales de concertación público-privada ayudaría a generar un ambiente propicio para identificar y poner en marcha motores del crecimiento económico en las zonas rurales pobres.
- Debido a que el modelo económico vigente en Latinoamérica ha retirado del Estado la función de invertir en los distintos sectores productivos, resulta indispensable establecer los incentivos necesarios para que el sector privado tenga interés en realizar inversiones no agrícolas en las zonas rurales, y particularmente en las zonas más pobres. Las inversiones financiadas por programas públicos son importantes, pero absolutamente insuficientes.
- Se debe incorporar el empleo rural no agrícola en los proyectos o programas de desarrollo agrícola y rural con un enfoque de desarrollo local, en donde dichos proyectos estén sometidos a la autoridad de instancias en que los usuarios estén ampliamente representados, y que tengan atribuciones efectivas para tomar decisiones en materia de contratación del personal directivo del proyecto y de definición y revisión de presupuestos.

TEMA 5: Integración Internacional¹¹

El presente capítulo se refiere a la relación que existe entre la globalización y sus desafíos e impactos para los pueblos indígenas. ¿Cuáles son las ganancias y pérdidas al respecto en términos económicos y culturales? ¿Hay un “riesgo” concreto que pueda estar afectando a los pueblos indígenas; y si es así, cuáles serían las políticas que se podrían implementar para disminuir dicho riesgo? ¿Cuál sería el rol de las empresas multinacionales? ¿Cómo poder ayudar a compensar el “costo” económico adicional que implica ser indígena en el mundo moderno? ¿Qué se ha hecho al respecto en los acuerdos comerciales ya firmados, y qué se podría hacer en el futuro?

I. Un Proceso Ineludible

La globalización no es un fenómeno nuevo, y a estas alturas es ineludible. Pretender que la solución para evitar los efectos negativos de la globalización sea no incorporar al país en la economía mundial y su competitividad resulta completamente inviable, porque produciría efectos perversos desde el punto de vista económico y cultural, y carece de realismo considerando las opciones de desarrollo por las que ha optado Chile. Por otra parte, el ritmo de incorporación de las comunidades indígenas a los cambios tecnológicos y económicos que se están desarrollando en el mundo de hoy es, por una cuestión cultural, más lento que para el resto de los chilenos. Hay dificultades especiales de comunicación, de acceso, de facilidad de inserción e incluso de valoración de las diferentes opciones.

Las ventajas de la globalización no han tocado a las comunidades indígenas de la misma manera que al resto del país. Para entender por qué sucede esto es necesario hacer un diagnóstico y entender las características de los mercados indígenas locales:

- La economía indígena concentra el ingreso per cápita más bajo del país y su poder de compra es volátil, usualmente en función de ingresos provenientes de buenas cosechas o trabajos esporádicos.
- Los costos de transacción son muy altos, ya que la infraestructura de las comunidades es generalmente precaria (camino, teléfonos, sanitarias etc.), lo que agrega un costo adicional a la hora de interactuar comercialmente.
- Los servicios relevantes para desarrollarse comercialmente son de baja calidad y en algunos casos inexistentes. Por ejemplo, el acceso a cuentas corrientes, instrumentos financieros, créditos, cajeros automáticos, contratos que defiendan sus intereses, garantías (hipoteca, prenda, fianza), conectividad vía fax, teléfono o internet, etc.
- El acceso a las informaciones de mercado es mucho menor que el del resto del país, y en muchos casos no tienen el dominio necesario del idioma español para leer y entender información un poco más sofisticada.
- Existen discriminaciones arbitrarias por parte del resto de los chilenos a la hora de realizar transacciones comerciales con personas y empresas del mundo indígena.

En suma, desde el punto de vista agregado, una mayor integración económica y especialización, acceso a nueva tecnología, multiplicación de los mercados, etc., conlleva una mayor eficiencia y un mayor crecimiento económico. Ahora bien, las comunidades indígenas por diversas razones no están participando adecuadamente de este fenómeno, y temen (por desconocimiento o falta de preparación) la imposición de un modelo económico de mercado que esté en contraposición con su sistema económico tradicional.

¹¹ Este Capítulo está parcialmente basado en el trabajo encargado a Victoria Hurtado L., Abogada; y la discusión del Grupo de Trabajo de Desarrollo Económico y Social en torno a este tema. El texto completo de su trabajo y la transcripción de la discusión grupal están disponibles en la Secretaría Ejecutiva de la CVHNT.

Esto se traduce en que el proceso de incorporación y de asimilación de dichas comunidades a los cambios que se están llevando a cabo en el mundo moderno sea muchísimo más lento.

Si bien hay perdedores en la globalización, a la vez hay suficientes ventajas que considerar. La existencia de perdedores no es suficiente argumento para tratar de resistirse a estos cambios, sencillamente porque son inevitables, pero sí nos obliga a pensar qué se puede hacer para disminuir dichos riesgos. Chile necesita desarrollar políticas para aprovechar estos cambios globales, logrando transformarse en una economía adaptable.

Una economía abierta que asume en plenitud la globalización logra un desarrollo dinámico, y éste genera recursos que hacen posible el desarrollo de políticas sociales para acomodar la situación de los grupos que se perjudican con los cambios, y particularmente ayudar a grupos marginados a modernizarse y enfrentar con éxito las nuevas situaciones. En este sentido, el mérito de las políticas de apertura hay que considerarlo en conjunto con el de las políticas sociales que la hacen posible.

II. Acuerdos Económicos Firmados por Chile

Además de reducir las barreras comerciales, los acuerdos internacionales ayudan a regular la globalización, ofreciendo —entre otras cosas— un sistema de solución de controversias que contempla un panel de expertos internacionales donde recurrir en caso de conflictos.¹² Sin acuerdos comerciales tampoco existiría una regulación comercial internacional para dar cierta certeza jurídica a las relaciones comerciales entre países.

Chile ha firmado una serie de acuerdos económicos que contemplan diversos niveles de integración. Los más intensos desde el punto de vista de la integración son los firmados con la UE, EE.UU., México y Canadá.

Los acuerdos económicos no se refieren al tema del desarrollo indígena y a medidas de tratamiento especial para estas etnias. Se concentran en los mercados de bienes y de servicios y en protecciones generales a las economías de los países menos desarrollados. La relación más directa con el mundo indígena es en el tratamiento de la agricultura tradicional y del tema ambiental, debido a la intensa relación que hay entre las comunidades indígenas y su hábitat. El acuerdo con EE.UU., por ejemplo, al establecer el fin de la banda del trigo en 12 años, fuerza a pensar en la forma de apoyar a numerosos pequeños y micro agricultores indígenas que hoy subsisten en base a este cultivo.

III. Oportunidades y Precauciones

La globalización es un fenómeno que puede representar interesantes oportunidades para los grupos indígenas:

- La internacionalización de empresas y comercio tiene efectos directos en los sistemas de gestión y producción. En particular, se observan efectos favorables en los estándares ambientales y sociales que gradualmente se exigirán a los productos. Ejemplo de ello son la certificación ambiental y social en empresas forestales, o la relación de las mineras extranjeras con las comunidades locales en el norte del país.
- Por otro lado, la internacionalización y comunicación potencia la generación de redes de valoración, protección y desarrollo de culturas originarias. En efecto, se observa un fluido y creciente intercambio cultural y valoración de la diversidad, no sólo a nivel de grupos indígenas,

¹² Casos como el de las uvas envenenadas, o la acusación de dumping a los salmones, hubiesen tenido un trato mucho más favorable para Chile si el TLC hubiese estado firmado con EE.UU., y hubiésemos podido utilizar el sistema de paneles preestablecidos en dicho acuerdo.

sino también entre grupos sociales de distintos países.

Sin embargo, la globalización es también un proceso acelerado que obliga a tomar algunas precauciones:

- Se observa la consolidación de propiedad en algunos sectores de la economía, que en busca de economías de escala, se asocian generando empresas de gran tamaño. En algunas ocasiones, los tomadores de decisiones están lejos de los centros de producción, lo que hace perder sensibilidad con lo local, retarda y debilita las reacciones o simplemente deja en manos de terceros la relación con la comunidad. En definitiva, el tamaño de las operaciones de la gran empresa y las presiones de competitividad muchas veces hacen perder el contacto con las comunidades locales.
- Este proceso normalmente viene asociado a cambios rápidos en sistemas de producción. La forma de vida y costumbres de los pueblos originarios los hace más frágiles a los cambios bruscos, lo que no sólo tiene efectos económicos, sino que particularmente puede dañar su cultura y tradiciones. Frente a procesos de cambio acelerado, hay que proveer de políticas de apoyo a la transición para los grupos indígenas.

Conclusiones

Aunque en los últimos trece años se han realizado importantes esfuerzos por promover cambios en la situación social y económica de las etnias originarias del país, estos no han tenido resultados significativos ni han sido suficientes para enfrentar los problemas que la temática indígena plantea.

Las posibles explicaciones de los bajos logros en el ámbito del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas provienen de dos esferas: por un lado, de las instituciones gubernamentales vinculadas al mundo indígena y las relaciones que establecen éstas con los pueblos originarios; por otro lado, la esfera de las relaciones económicas entre las comunidades indígenas y el entorno que las rodea, incluyendo prominentemente a las grandes empresas.

Instituciones gubernamentales y su relación con el mundo indígena

Los principales problemas en esta esfera derivan de las insuficiencias en la institucionalidad vigente para generar estrategias de desarrollo sociales y económicas en las etnias originarias. Los problemas institucionales afectan tanto a los mecanismos como a las organizaciones creadas por la Ley 19.253 para enfrentar la temática indígena.

En lo referente a los mecanismos utilizados para promover estrategias de desarrollo indígena, los principales problemas están en la rigidez que caracteriza a los fondos que administra la CONADI y en la falta de pertinencia de las políticas sociales dirigidas al mundo indígena.

El Fondo de Tierras y Aguas Indígena (FTAI) ha demostrado ineficacia para incrementar los ingresos y la productividad de las actividades agrícolas de las personas, familias y comunidades beneficiadas.

A su vez, el FTAI genera conflicto al carecer de una delimitación temporal de su ámbito de acción. La política de tierras que este fondo sustenta ha causado un aumento de las demandas por reivindicaciones territoriales, transformándolo en un mecanismo insostenible a largo plazo.

El Fondo de Desarrollo Indígena (FDI) ha actuado predominantemente como una herramienta de promoción y fortalecimiento productivo, dejando de lado la dimensión social necesaria para obtener una mejora efectiva y sostenible en la calidad de vida. Para mejores resultados, es necesario entregar a las comunidades las herramientas para que incrementen su capital social.

El Fondo de Educación y Cultura (FEC) a diferencia de los dos fondos anteriores, no se encuentra establecido en la Ley 19.253, aunque las acciones que promueve se encuentran delimitadas en ésta.

Cabe señalar la desigual distribución de la inversión pública en estas materias. De los 24.762 millones de pesos que el Estado invierte en políticas públicas orientadas al mundo indígena (suma del presupuesto de la CONADI y el de los programas ministeriales que trabajan en el tema¹³), gran parte de los recursos son destinados al FTAI, mientras que un porcentaje menor es dirigido a invertir en educación y salud.

¹³El presupuesto correspondiente al Programa Orígenes (BID-MIDEPLAN) no fue incorporado dada su naturaleza temporal.

Cuadro 6.1: Partidas de Inversión Pública Indígena*(2003)

Partida	\$ (Millones)	%
Fondo de Tierras y Aguas Indígena (CONADI)	14.530	58,7%
Becas Indígena (MINEDUC)	4.155	16,8%
Gastos Administración y Operación CONADI	2.613	10,6%
Fondo de Desarrollo Indígena y Otros (CONADI)	2.163	8,7%
Salud Indígena (MINSAL)	720	2,9%
Educación Intercultural Bilingüe (MINEDUC)	441	1,8%
Programa Traspasos de Tierras Indígenas (BB.NN)	140	0,6%
Total	24.762	100%

Fuente: Informe de Ejecución Presupuestaria 2º Semestre 2003 (DIPRES)

Los fondos que la CONADI destina a educación y cultura se encuentran bajo el ítem "Transferencias a Privados" (Fondo Desarrollo Indígena y Otros), diferenciándose de la inversión que realiza el MINEDUC en becas. El año 2002 CONADI invirtió sólo 50 millones de este Fondo en Educación y Cultura, demostrando que en la actualidad existen escasos recursos para la preservación de las culturas originarias y el traspaso de éstas a las nuevas generaciones indígenas.

Sin embargo, los fondos y los recursos involucrados en ellos no son el único problema. La descoordinación institucional y la falta de pertinencia de las políticas sociales indígenas producto de la escasa participación de éstos en la toma de decisiones, también es una realidad. El Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y la integración de los conocimientos indígenas en la prestación de servicios de salud han implicado avances en estas materias, aunque la inversión realizada en ellos es relativamente baja.

Respecto a las organizaciones que crea la Ley 19.253, el conflicto radica principalmente en el rol dual que tiene la CONADI. Esta corporación es el organismo central creado por la ley indígena; sin embargo ella representa simultáneamente los intereses del gobierno y de las etnias originarias. Tal conflicto plantea la necesidad de una diferenciación funcional y la consiguiente conformación de organismos gubernamentales independientes de los organismos indígenas.

La relación entre las comunidades indígenas y su entorno económico, especialmente las grandes empresas

La relación entre ambos actores sociales ha estado marcada por continuas tensiones, prevaleciendo la idea en amplios sectores de la sociedad de que los intereses de ambos grupos son contrapuestos e irreconciliables. Sin embargo, hay destacadas experiencias que han demostrado lo contrario. Una relación armónica entre empresas y comunidad es posible y puede traer beneficios mutuos. Ejemplo de ello son Minera Escondida y CODELCO, que han demostrado que acciones que consideren a la comunidad y al medio ambiente pueden ser compatibles con buenos resultados económicos y competitividad internacional.

Para mejorar la relación entre las empresas y las comunidades indígenas aún existe un largo camino por recorrer. Las tensiones se producen principalmente por el uso de los recursos naturales y el significado distinto que le atribuyen a ellos cada una de las partes. Mientras las empresas ven los recursos naturales como insumos en su proceso de producción, los pueblos indígenas los consideran como elementos centrales de su cosmovisión.

Las lógicas diferentes entre empresas y comunidad también se manifiestan al momento de interactuar. La empresa responde ante las contingencias que enfrenta en su entorno con acciones concretas de corto plazo, normalmente infraestructura. Sin embargo, la comunidad –desde la lógica tradicional- agradece las acciones concretas de corto plazo, pero también espera una interacción con la empresa a largo plazo.

Es necesario que las empresas que enfrentan tales conflictos reconozcan estos fenómenos, tomen una postura de respeto hacia las culturas preexistentes y realicen acciones destinadas a mejorar sus vínculos con la comunidad desde una visión de más largo plazo.

Muchas veces acciones que son marginales para las empresas, como la compra de algunos insumos, tareas de mantención, el arriendo de maquinaria agrícola para las comunidades rurales donde se insertan, son consideradas por las comunidades elementos claves en su relación y percepción de la empresa, así como pueden contribuir a fortalecer la interdependencia entre la comunidad y la empresa, donde ambos se defiendan mutuamente porque tienen intereses comunes.

Propuestas

A partir del diagnóstico realizado se plantean propuestas para mejorar el desarrollo social y económico de las comunidades indígenas, respetando la identidad y cultura de las etnias. Estas propuestas deben ser comprendidas como una unidad aunque serán expuestas en tres ejes relacionados con los nudos de conflicto existente entre los actores sociales involucrados.

Eje 1: Renovación de la institucionalidad indígena vigente

Las instituciones relacionadas con el mundo indígena deben ser pertinentes con las necesidades que los pueblos originarios poseen y manifiestan. Para ello es necesario:

a. Crear un Fondo General Indígena (FGI)

El Fondo General Indígena (FGI) integraría en un solo organismo todos los fondos de financiamiento asociados con el mundo indígena (*Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, Fondo de Desarrollo Indígena, Becas Indígenas*), así como los recursos involucrados en programas gubernamentales para pueblos indígenas pero ajenos a la CONADI (*Becas, Educación Intercultural Bilingüe, Salud Indígena, etc.*).

Este fondo tendría la ventaja de permitir una asignación flexible de los recursos de los fondos según las áreas que los mismos pueblos prioricen a través *del Consejo de los Pueblos Indígenas* que se describirá en el punto siguiente, o a través de sus capítulos regionales o locales según el consejo establezca.

Debería por sobre todo privilegiarse la propia opción de las comunidades, grupos y familias indígenas, respetando sus preferencias a la hora de asignar los recursos. Por ejemplo, son las propias familias indígenas las que deberían poder decidir si los recursos que se les entregarán los quieren invertir en tierras, cultura, vivienda, o en educación y capacitación para sus miembros. Sin perjuicio de esta autodeterminación, se sugiere aumentar la inversión en el área educación debido a la necesidad de inversión en capital humano y a la baja productividad de las tierras traspasadas a través del FTAI.

El FGI debería contemplar un significativo aumento de los recursos invertidos en los pueblos indígenas. Sin considerar los montos destinados a la Jornada Escolar Completa (que no discriminan por etnia), los distintos fondos indígenas suman recursos por unos \$25.000 millones. Proponemos inicialmente un aumento de 40% en estos recursos, del orden de \$10.000 millones por año, destinando al menos el 50% de estos recursos adicionales a programas de educación y capacitación. Esto permitiría más que doblar los recursos que hoy se destinan a estos fines. El monto exacto del aumento de recursos, en todo caso, debe ser determinado de acuerdo a las disponibilidades de fondos públicos y la prioridad que se le dé a este mecanismo, probablemente en una forma gradual.

Para incentivar la participación del sector privado en el apoyo a la educación y capacitación de los pueblos indígenas, se propone extender los beneficios de la Ley Valdés¹⁴ a toda donación que tenga como fin apoyar la educación y capacitación de los pueblos originarios.

En el plano de entrega de tierras se recomienda:

- Descartar las metas anuales de compra de tierras, dado que intervienen innecesariamente el mercado de tierras en perjuicio de los compradores. Esto no significa que se eliminen metas de mediano plazo en la compra de tierras pero se recomienda no establecer metas de corto plazo

¹⁴ La Ley Valdés establece que el 50% de ciertas donaciones se puede rebajar directamente de impuestos, y el otro 50% se puede deducir de gastos.

que contribuyen a la especulación en el mercado de tierras.

- Establecer plazos para la solución de los conflictos judiciales por propiedad de tierras. La indemnización o pago correspondiente (si es pertinente) puede hacerse por medio de propiedades de bienes nacionales o directamente dinero, priorizando la posesión de la tierra original en manos del litigante de origen indígena.
- Priorizar la entrega de tierras a comunidades que realicen un reclamo pacífico por la propiedad de tierras y penalizar la entrega de este beneficio donde se presente actos y conductas violentas.

La puesta en marcha del FGI requiere de fusionar todos los fondos que hoy existen en legislación vigente. La definición de cantidad de recursos que se asignarán a cada fin dependerá del Consejo de Pueblos Indígena (que se describe posteriormente). El uso y ejecución de estos fondos debe garantizar una coordinación adecuada con los programas indígenas que ejecuten ministerios y servicios distintos a CONADI. En principio, los fondos que lo integrarán deben incluir al menos:

- El *Fondo de Tierras y Aguas Indígenas* (FTAI) debe mantener las acciones orientadas a la compra de tierras y hacia mejoras productivas, como también debe mejorar su coordinación con el FDI para obtener mejores resultados en el aumento de la calidad de vida de sus beneficiarios.
- El *Fondo de Desarrollo Indígena* (FDI) debe fortalecer las acciones destinadas a promover un desarrollo social de las etnias originarias, con el fin de entregar un apoyo más integral a los beneficiados por su política. Esto se puede lograr destinando más recursos a programas como los de Capacitación en Gestión Social Indígena y el Subsidio para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena implementados en años anteriores.
- El *Fondo de Educación y Cultura* (FEC) debe adquirir existencia y prioridad legal, ampliando la actual aplicación de las Becas Indígenas y asegurando su igualdad ante los otros fondos que conformarán el FGI. A su vez, el FEC debe dar mayor prioridad al traspaso de la cultura indígena en la educación básica y secundaria que se les entrega a estos pueblos. Esos estadios del sistema educacional son de vital importancia formativa y fortalecerlos refleja una apuesta por el desarrollo armónico de las etnias del país.
- Otros fondos y programas focalizados en los pueblos indígenas (Becas Indígenas y Educación Intercultural Bilingüe -MINEDUC, programas de Salud Indígena- MINSAL y otros que se quieran reformular para atender a la población indígena).

b. Crear el Consejo de los Pueblos Indígenas (CPI)

El CPI debe ser un organismo indígena representativo e independiente de las instancias gubernamentales, cuyo objetivo será aumentar la participación indígena en la toma de decisiones sobre las políticas públicas que les competen. El CPI debería ser un organismo de consulta obligatoria para la toma de decisiones en políticas públicas y uso de recursos vinculados a la realidad indígena. Este consejo tendría las siguientes funciones:

- Priorizar la inversión en materia indígena. El Consejo decidirá cómo distribuir el presupuesto asignado para el mundo indígena, según las preferencias que ellos mismos establezcan y teniendo en consideración la diversidad de etnias existentes en el país.
- Fiscalizar el uso de recursos y la ejecución de los programas que CONADI, ministerios y servicios dirijan hacia los pueblos originarios.
- Realizar estudios que identifiquen los problemas de estos pueblos, y que evalúen las políticas dirigidas hacia ellos.

- Constituir un organismo de consulta obligatoria para la definición de políticas públicas dirigidas hacia los pueblos originarios.

La creación de este organismo no es tarea fácil, porque requiere de reformas constitucionales y de voluntad política para la creación de un Registro Electoral Indígena que asegure la elección democrática de sus representantes y fortalezca los sistemas de representación tradicional vinculados a conceptos territoriales propios o tradicionales.

En términos operativos se recomienda descentralizar la operación para garantizar la representación y priorización que tienen las diversas comunidades indígenas del país.

c. Definir CONADI como instancia gubernamental

La CONADI debe ser un organismo exclusivamente gubernamental y como tal debe ejecutar y gestionar las políticas dirigidas hacia el mundo indígena. Además de actuar como organismo técnico-ejecutor de un cierto número de iniciativas, esta entidad tendrá como función la coordinación de todas las iniciativas que actualmente desarrolla el gobierno hacia los pueblos originarios.

Redefinir esta institución implica el desarrollo de acciones gubernamentales más eficientes y eficaces para enfrentar el tema indígena.

Como organismo dependiente del poder central, la CONADI trabajaría en colaboración con el Consejo de los Pueblos Indígenas de Chile.

Eje 2: Adecuación de las políticas públicas a la realidad indígena

Las políticas sociales dirigidas a los pueblos indígenas deben considerar las características culturales y tradiciones de estos pueblos de modo de ser herramientas pertinentes a la realidad social que enfrentan.

a- Incorporar a individuos o grupos indígenas en la ejecución de los programas sociales orientados a los indígenas

Para dar mayor pertinencia a las políticas de gobierno, un primer camino es fomentar la participación directa de individuos o grupos indígenas en la ejecución de los planes, proyectos y programas del gobierno dirigidos al mundo indígena. Se plantea así generar una base más amplia de prestadores de servicios sociales y profesionales de origen indígena. Este mecanismo puede ser implementado en algunas áreas principales:

Área educacional

Se propone promover el desarrollo de Sostenedores de Escuelas que tengan origen indígena, de tal manera que aseguren la preservación de las culturas originarias y la formación de las nuevas generaciones en el marco de sus tradiciones.

Estos sostenedores funcionarían en aquellos sectores con un alto porcentaje de población indígena y deberían pertenecer a la comunidad en la que están ubicadas las escuelas.

Área salud

Se plantea integrar machis, chamanes o curanderos indígenas en los consultorios insertos en comunidades con un alto porcentaje de población perteneciente a etnias originarias. Ellos deberán trabajar en conjunto con el personal de salud de cada consultorio y pertenecer a la comunidad donde éste se ubica.

Área vivienda

Se propone abrir espacios para que pequeñas empresas constructoras indígenas postulen a la construcción de viviendas sociales destinadas a pueblos originarios. Se propone otorgar algún tipo de estímulo a aquellas empresas insertas en la comunidad donde las viviendas serán edificadas.

Área de desarrollo territorial

Se propone formular instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial basados en conceptos territoriales indígenas, con el objeto de articular procesos de desarrollo culturalmente pertinentes, además de generar entre otros, planes reguladores regionales, que articulen el ordenamiento territorial existente con territorios de desarrollo indígena tradicionales e identidades territoriales. Estos planes deberían tener presente el valor de la ruralidad y considerar la preservación de la misma, mediante la implementación de equipamiento y estrategias adecuadas.

La incorporación de indígenas en la ejecución de las políticas sociales requiere de esfuerzos institucionales orientados a:

-*Capacitar*: Los individuos o grupos indígenas que se incorporarán a la oferta pública deben ser capacitados en la entrega de los servicios que proporcionarán, para que las prestaciones que otorguen sean de calidad. Las capacitaciones permiten entregar a las comunidades indígenas las herramientas necesarias para que enfrenten sus problemáticas desde la tradición en forma adecuada.

- *Flexibilizar la regulación vigente*: Las regulaciones institucionales deben flexibilizarse para permitir el ingreso de indígenas a los sistemas institucionales. Ejemplos de ellos son:

- En el área educacional, se debe permitir que indígenas no profesionales, con la capacitación pertinente, realicen cursos dirigidos a la preservación cultural en las escuelas de sus comunidades.
- En el área salud se debe adecuar el funcionamiento interno de los consultorios para integrar – cuando proceda– los procedimientos tradicionales de los curanderos indígenas.
- En el área de vivienda se deben flexibilizar las regulaciones en la construcción de viviendas para que los conjuntos habitacionales construidos sean pertinentes a las características de las comunidades.

- *Discriminar positivamente el contrato de prestadores de servicios de origen indígena*: Es necesario favorecer en concursos y fondos públicos a los grupos indígenas que deseen participar de la ejecución de políticas sociales en su comunidad. Esto se puede lograr mediante la entrega de un **puntaje adicional** a estos grupos en los procesos de postulación. Programas manejados por FOSIS e INDAP, y el SERVICIO PAIS son candidatos naturales a fortalecer la presencia de profesionales indígenas en la implementación

de sus proyectos.

Las empresas que operan en comunidades indígenas también deberían operar con mecanismos de discriminación positiva contratando a empresas indígenas de la comunidad. Esto es especialmente relevante en el sector forestal, que subcontrata buena parte de sus necesidades de servicios con empresas externas. En una primera etapa, podría pensarse que la discriminación positiva equivalga a preferir, en igualdad de condiciones, a empresas locales, y en especial a aquéllas de pueblos originarios.

b- Capacitar y sensibilizar a funcionarios públicos y privados en la realidad y cultura indígena

Para favorecer y facilitar la relación del mundo indígena con los servicios públicos y empresas privadas, se propone ampliar los programas de capacitación para funcionarios no-indígenas en cuestiones del mundo indígena. Esto ayuda a disminuir la brecha cultural y dar mayor pertinencia a la ejecución de programas y comprensión del quehacer indígena.

No cabe duda que los pueblos indígenas saben más del mundo no-indígena, que *vice versa*. Es momento que los empleados públicos y privados comprendan mejor a sus “clientes” para entregar un servicio más apropiado.

Al igual que el punto anterior, se sugiere que sean preferentemente individuos y grupos de origen indígena quienes se hagan cargo de esta capacitación.

c- Considerar el financiamiento de la “pertinencia” de las políticas públicas dirigidas al mundo indígena

Acá nos referimos a los programas públicos de acceso universal, más allá de los programas dirigidos concretamente a los pueblos indígenas. A veces puede resultar más eficiente darle pertinencia a un programa público existente que inventar uno nuevo. Ello puede requerir de una inversión adicional en tiempo de los profesionales, en plazos de ejecución, o en recursos financieros.

Se sugiere reservar dineros del FGI para que se establezcan convenios con organismos públicos en que -aprovechando los programas básicos de acceso general a toda la población- ellos se modifiquen y mejoren para atender la población indígena. De esta manera, la capacidad de inversión del FGI se multiplica, ya que solo aporta el margen faltante, mientras el grueso de la inversión proviene de fondos sectoriales.

El Consejo de Pueblos Indígenas ayudará a decidir cuánto y cómo invertir en estas materias, al mismo tiempo que fiscaliza su ejecución y se preocupa que la intervención sea coordinada adecuadamente.

Eje 3: Certificación técnica, social y ambiental en actividades de uso intensivo de recursos naturales

Se propone aprovechar y potenciar los beneficios de la relación entre las empresas de este rubro y las comunidades en las que están insertas. Para el logro de este objetivo la principal herramienta es el fomento de la Certificación Técnica, Social y Ambiental. Este mecanismo genera beneficios a la comunidad al asegurar que la actividad productiva sea respetuosa de la realidad económica, cultural, social y ambiental de las comunidades. Al mismo tiempo beneficia a la empresa otorgándole ventajas para enfrentarse al mercado internacional y dando mayor sustentabilidad a sus operaciones locales. Esta triple certificación es un instrumento muy poderoso que permitirá disminuir tensiones y aprovechar ventajas entre empresas y comunidades, al poner bajo un lenguaje común las visiones de ambas realidades.

Algunas de las iniciativas a seguir para el logro de esta certificación son:

- Potenciar el uso de la certificación productiva, ambiental y social en las operaciones de las empresas con fuerte influencia en el mundo rural, y establecer metas de certificación voluntaria de un 50% de los predios para el 2010.

Para que esto funcione, se necesita una institución idónea, como la Fundación Chile¹ que establezca los estándares de certificación con la participación de entidades públicas y las empresas privadas. En el caso forestal, se está desarrollando en forma muy auspiciosa la certificación CertforChile, la que establece nueve áreas de acción:

- (1) Planificación y Objetivos de Largo Plazo,
- (2) Biodiversidad y Ecosistemas Naturales,
- (3) Productividad y Mantención,
- (4) Protección del Suelo y el Agua,
- (3) Comunidades Locales,
- (4) Pueblos Indígenas Cultura Tradicional,
- (5) Trabajadores Forestales y Relaciones Laborales,
- (6) Aspectos Legales y Acuerdos Internacionales y
- (9) Monitoreo y Control de Recursos.

Para cada una de las áreas de acción, se establecen criterios, metas e indicadores de logro. La generalización de esta iniciativa implica un cambio en muchas de las prácticas que caracterizan a la operación forestal. Si bien algunas empresas ya están implementando cambios, la certificación independiente impone reglas iguales para todos y mejora la actividad forestal en su conjunto. La transición implica la colaboración de todos los actores, jugando un rol clave la capacidad y responsabilidad que demuestren los prestadores de servicios locales y la comunidad.

A continuación se presentan algunas iniciativas complementarias, que ayudarían a mejorar la relación de las empresas con las comunidades locales y que –en algunos casos- son requisitos para la certificación ambiental, social y productiva a que nos referimos:

- Llevar la cara de la empresa a las comunidades: involucrar a personal permanente en la vida local y contratar localmente al menos un 20% de personal para sus faenas temporales y permanentes cuando exista la capacitación adecuada; nuevamente, este sería un programa voluntario.
- Coordinar acciones inter-empresas a nivel territorial, para disminuir la inestabilidad en las fuentes laborales y potenciar los programas de desarrollo que las empresas realicen.
- Promover a nivel local la integración de redes técnico productivas certificadas y con un objetivo comercial, entre la producción primaria de las comunidades, con la producción secundaria de la agroindustria, donde sea posible.
- Organizar las faenas, contratos y locomoción de tal manera que se minimicen la necesidad de pernoctación de los empleados fuera de su hogar.
- Rediseñar las prácticas de los departamentos de adquisiciones para orientar preferentemente las compras de insumos (cuando sea pertinente) a las empresas y comerciantes de las localidades

donde se realizan operaciones. Esta es una forma indirecta de generar empleo local que tiene resultados muy satisfactorios para el desarrollo local y la relación comunidad empresa.

- Solucionar los conflictos de propiedad en cada uno de los predios en operación. Evidentemente, ésta es una responsabilidad compartida de los distintos actores, y especialmente del Estado.

Para lograr que las empresas dedicadas a estos rubros adopten voluntariamente este tipo de prácticas se propone generar incentivos que promuevan la obtención de estos por parte de las empresas. Un camino posible es que fondos estatales de fomento productivo (FONTEC, FONDEF, CORFO, FIA y otros) o de promoción de exportaciones (PROCHILE) favorezcan a las empresas que cuenten con la certificación pertinente.