

INFORME FINAL PARA CLASPO  
Universidad de Texas en Austin

Estudio de caso de las iniciativas de (etno)desarrollo local de la Organización mapuche Ayjarewe Xuf Xuf: análisis de la interfaz entre capital social comunitario y políticas públicas

Gonzalo Bustamante Rivera

Temuco, mayo de 2003

## Introducción

El desarrollo indígena corresponde a una temática donde confluyen diversas fuentes o perspectivas de abordaje. Por un lado, las perspectivas en torno al etnodesarrollo o autodesarrollo indígena; la perspectiva de derechos humanos y derechos indígenas; el contexto internacional que sitúa las dimensiones de las identidades culturales y locales, el capital social y el territorio como factores centrales en el enfrentamiento con posibilidades de éxito ante la globalización; el esfuerzo de modernización del Estado, específicamente con el esfuerzo de descentralización; y con el tema medio ambiental.

En el caso chileno sobre las políticas públicas en materia indígena, diversos autores convergen en señalar que en 1989 se inauguró una nueva fase en las relaciones entre las organizaciones mapuches y las autoridades políticas chilenas. Sin embargo, con la posterior promulgación de la llamada Ley Indígena y su implementación se identifican diversas dificultades que corresponden a las contradicciones de la política nacional que ha privilegiado los megaproyectos para el desarrollo económico y vial por sobre la política de protección y promoción de las culturas indígenas, la falta de coordinación interinstitucional, el escaso presupuesto y la progresiva pérdida de legitimidad de la CONADI ante las organizaciones indígenas (Morales, 2002).

Por su parte, las políticas públicas en Chile en materia de desarrollo endógeno y local han sido descritas por diversos autores, como Gutiérrez y Rojas (2002), quienes identifican insuficientes capacidades de coordinación interinstitucional para los procesos regionales y falencias en la capacidad de reflexión estratégica regional; Menéndez (2002) identifica un estilo de conducción predominante para el desarrollo de tipo neutral desde el Estado y de una actuación de nivel microeconómico. Raczynski y Serrano (2001) identifican falencias en el proceso de descentralización respecto del desarrollo regional, tanto a nivel de diseño institucional como de gestión territorial.

La relevancia de la investigación radica en que se aborda empíricamente un caso real, donde el capital social comunitario de un conjunto de comunidades mapuches –la Organización Ayjarewe Xuf Xuf, en adelante “la Organización”- entra en interacción con organizaciones, instituciones del nivel público y de la sociedad civil, permitiendo identificar cómo se desarrollan algunos componentes específicos del capital social en comunidades indígenas en función de su desarrollo endógeno y cuáles son las características que asumen las zonas de interfaz entre las iniciativas de las comunidades y las políticas del Estado. Así mismo, la relevancia radica en el análisis específico de un proceso no-habitual de interacción entre la Organización, el Estado y una universidad local en torno al diagnóstico de las comunidades y la formulación de un plan de desarrollo endógeno a mediano plazo, que surgen como respuesta a las demandas de las comunidades y cuyas interacciones resultan claves para las posibilidades de mejoramiento de las condiciones de vida y lograr un desarrollo autogestado y desde la identidad. Se incluye el análisis de las interacciones entre la

Organización y el Programa Orígenes, el cual es dirigido por el actor público al territorio de Xuf Xuf como respuesta a las demandas de mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

Los objetivos de la investigación fueron:

1. analizar las modalidades que asumen las dimensiones de bonding y bridging del capital social de la Organización Ayjarewe Xuf Xuf en función a sus iniciativas de desarrollo
2. analizar las modalidades que asume la dimensión de linking del capital social de la organización desde una perspectiva de interfaz
3. e identificar nudos críticos para las proyecciones del proceso de etnodesarrollo del territorio y comunidades pertenecientes a la Organización Ayjarewe Xuf Xuf.

La presunta de investigación formulada es entonces:

¿Qué características asumen las iniciativas de (etno)desarrollo local de un conjunto de comunidades mapuches -la Organización Ayjarewe de Xuf Xuf- y sus interacciones con el Estado y la sociedad civil, en un contexto nacional y regional de crecientes conflictos entre las comunidades mapuche con el Estado y de falencias de las políticas públicas hacia el desarrollo indígena en específico y el desarrollo local en general?

## **Marco Conceptual**

### **Desarrollo indígena**

Para poder aproximarse al tema del desarrollo indígena desde una perspectiva que busque ser consistente con las formulaciones del desarrollo culturalmente sustentable, o desarrollo con identidad, etnodesarrollo o desarrollo desde la identidad del mundo indígena, es necesario aceptar la premisa de que existen sistemas sociales culturalmente diferenciados, que esas diferencias culturales conllevan desarrollos diferenciados y que además esas diferencias culturales son un valor positivo para la humanidad.

La incorporación del componente étnico en torno al desarrollo introduce el considerar la estrecha relación entre las características socioculturales y la cosmovisión de cada pueblo con sus modos de producción y con diversos aspectos de la vida material y simbólica (Aravena y Zúñiga, 1993; Stavenhagen, 1997; Durston, 2002; Velasco, 2001; COMPAS, 2001; Barrigón, 1999). Estas características diferenciadas entre las diversas culturas deben ser tomadas en cuenta en cada caso de las iniciativas para el desarrollo. Este componente resulta

consistente con el planteamiento de Granovetter (en Durston, 2002) respecto de las características de incrustamiento de las prácticas económicas con los sistemas socioculturales.

Además, desde hace décadas se viene produciendo una cada vez mayor vitalidad del llamado movimiento indígena, el cual ha tenido como hilos conductores la reivindicación jurídica, del derecho a la tierra, la identidad cultural, las organizaciones sociales y la participación política de sus organizaciones (Stavenhagen, 1997).

Para la perspectiva del desarrollo indígena, el territorio es uno de los componentes fundamentales, se constata la íntima relación existente entre las comunidades indígenas con la tierra, que no se reduce ciertamente a su carácter económico como factor de producción. Va más allá, por tanto, del suelo como sustrato productivo, para integrar una concepción holística abarcadora de aspectos sociales, culturales, filosóficos o religiosos, políticos y ambientales de esos pueblos y (en/con) la naturaleza, que halla cabida en su concepto de territorio (Caputo, Falachi y Monte, 1995, p.33). Numerosos autores coinciden en la importancia del problema de la tierra para los pueblos indígenas (Alvarado, 1995; Taish, 1999; Almendras, 1999; Caputo, Falachi y Monte, 1995; Aylwin y Correa, 1995).

Molina (1995, p.113) define la noción de etnoterritorio como “una categoría que da cuenta de los espacios habitados por pueblos indígenas o una parte de éstos, que poseen por característica encontrarse delimitados por hitos geográficos reconocidos socialmente por una o más agrupaciones de una misma etnia o de otra distinta (donde) estos territorios son valorizados por los indígenas al asignarle un contenido político, económico, social, cultural y religioso”. A partir de esta definición, Le Bonniec (2002) propone abordar la territorialidad desde un marco teórico historizante que capte la naturaleza dinámica de la construcción territorial.

Desde una perspectiva de derecho internacional, el territorio de acuerdo a la perspectiva del Convenio N° 169 de la Organización Internacional para el Trabajo, excede la noción de tierra, siendo “el espacio adecuado para que un pueblo originario cubra sus necesidades actuales, no sólo económicas, sino sociales, culturales y espirituales” (Caputo, Falachi y Monte, 1995, p.35). Además corresponde al espacio-hábitat necesario para sus perspectivas de futuro. El entorno está comprendido en tanto corresponde la utilización directa o la indemnización y/o participación económica en la explotación de los recursos naturales de dicho espacio y la explotación del medio ambiente (Caputo, Falachi y Monte, 1995, p.35).

Desde la perspectiva del derecho indígena vinculada al desarrollo, entre las principales demandas de defensa de los derechos de los pueblos indígenas se encuentran la necesidad de reconocimiento del multiculturalismo y pluriethnicidad de los países, el reconocimiento de sus derechos colectivos, derechos territoriales, derechos de participación, derecho a la autodeterminación, el derecho a mantener

y desarrollar su lengua y cultura y a desarrollarse de acuerdo a su propia cosmovisión (Aylwin, 2001).

La escuela de pensamiento del etnodesarrollo surge en los años setenta en América Latina mediante la confluencia de diversos intelectuales como Bonfil, Varese, Colombres y Stavenhagen. (División de Desarrollo Social de CEPAL, 1995). En los años ochenta se avanza en la consolidación como escuela de pensamiento con el encuentro auspiciada por UNESCO y por FLACSO Costa Rica. (División de Desarrollo Social de CEPAL, 1995). En este encuentro, se define como finalidad del etnodesarrollo el “ampliar y consolidar los ámbitos de la cultura propia mediante el fortalecimiento de la capacidad autónoma de decisión de una sociedad culturalmente diferenciada para guiar su propio desarrollo y el ejercicio de la autodeterminación, cualquiera sea el nivel que se considere, e implica una organización equitativa y propia del poder” (UNESCO/FLACSO, 1982, en División de Desarrollo Social CEPAL, 1995; p. 6).

Existen diversas definiciones desde esta escuela de pensamiento donde sus principales elementos desde su fundación han sido el reconocer la condición de postergación y negación de la identidad propia indígena, la visión que el desarrollo es más que el mejoramiento de las condiciones de vida, sino también el fortalecimiento de su cultura propia, el valor de la identidad como pueblo, la centralidad de la tierra y el territorio y de su recuperación y la autogestión de un desarrollo propio. (División de Desarrollo Social de CEPAL, 1995).

Desde la perspectiva del control cultural, al analizar la relación entre el ejercicio de las decisiones sobre los elementos culturales (o elementos específicos) con el origen interno o externo de dichos elementos, postula la presencia de una cultura autónoma (donde el grupo posee el poder de decisión sobre sus propios elementos culturales), la cultura impuesta (donde ni las decisiones ni los elementos culturales en juego pertenecen al grupo social que sin embargo entran a formar parte de la cultura total del grupo); la cultura apropiada (donde los elementos culturales son ajenos pero son usados y se toman decisiones sobre ellos) y la cultura enajenada (donde aunque los elementos culturales son propios, la decisión sobre ellos es expropiada) (Bonfil, G. 1983, 1989).

Desde el punto de vista de su definición, existiendo diversidad de definiciones, algunos autores como Nahmad (1999) y Zúñiga (1995) conciben el etnodesarrollo como un proceso en el que la comunidad indígena mantiene el control colectivo y autónomo de su visión de mundo respecto de su proyecto social propio, para Bonfil “etnodesarrollo significa la capacidad de una sociedad culturalmente diferenciada para dirigir su propio desarrollo” (División de Desarrollo Social de CEPAL, 1995, p.6). Zúñiga (1995, p.149) define en consecuencia el etnodesarrollo como “el proceso de realización de un propósito social definido y formulado por el pueblo indígena o una parte de él conforme a sus propios valores y aspiraciones, donde el propósito social y los recursos puestos en función de la consecución de dicho propósito guardan coherencia con la totalidad cultural y

forman o tienden a formar parte de la cultura propia”, definición que será la utilizada en el marco de esta investigación. Operacionalmente, esta definición según su autor implica el análisis que permita definir el propósito social del grupo indígena en cuestión e identificar los elementos/recursos caracterizados según su disponibilidad, pertenencia, cantidad, calidad para realizar este propósito.

Durston (2002) habla de autodesarrollo indígena y de desarrollo culturalmente sustentable. El desarrollo culturalmente sustentable “es aquel que se propone como objetivo explícito fortalecer la cultura propia –o por lo menos contrarrestar su debilitamiento- y sale adelante en su empresa” (Durston, 2002, p.77), el cual debe acompañarse del derecho de los pueblos indígenas a definir el propio desarrollo.

Entre las características del desarrollo culturalmente sustentable el carácter participativo y autogestionado del proceso, el empoderamiento del actor indígena y la naturaleza eminentemente política de este desarrollo, requiriéndose la construcción –o reconstrucción- del capital social indígena (Durston, 2002).

Siendo el Estado uno de los actores fundamentales para las posibilidades de supervivencia y desarrollo indígena, las políticas públicas en materia indígena que se formulen pasan a ser un componente relevante para analizar las posibilidades de construir este etnodesarrollo o desarrollo autogestado y culturalmente sustentable y de construir experiencias exitosas de empoderamiento y autogestión indígena.

En el caso chileno, con el advenimiento de la democracia a comienzos de los años 90 se introducen una serie de innovaciones en la forma en que el Estado iba a comenzar a relacionarse con los pueblos indígenas. Se establece una política pública en materia indígena explícita e inicialmente consensuada con organizaciones indígenas, no obstante en la actualidad la relación Estado-indígenas ha agudizado las características de conflicto, en el que Aylwin (2003) identifica como causas del conflicto a las restricciones de la ley indígena, las limitaciones y restricciones de la política indígena del Estado y la evolución de la demanda mapuche.

En el caso específico de las políticas públicas en materia de desarrollo indígena, en el caso Velasco (2001) señala que el Estado ha pasado desde posiciones indigenistas integracionistas a posiciones proteccionistas y paternalistas, la primera caracterizada por el esfuerzo homogeneizador y la segunda caracterizada por la asistencia a las zonas donde vive la población indígena. Más recientemente, a principios de los años 90 la política pública se orientó a financiar becas, proyectos de desarrollo autogestionados para luego acercarse al desarrollo indígena desde la perspectiva de la reducción de la pobreza invirtiendo en proyectos e infraestructura, para llegar a nuestros días con una política pública indígena orientada principalmente a la ampliación de las tierras y los derechos de aguas como plataformas para el desarrollo.

Para estas políticas públicas en materia indígena se crearon como instrumentos las Areas de Desarrollo Indígena, el Fondo de Desarrollo y el Fondo de Tierras y Aguas, los cuales son considerados fortalezas de las políticas indígenas, donde los obstáculos identificados corresponden a la complejidad institucional y procedimental de la institucionalidad pública para el actor indígena, la falta de información o de la calidad de ésta para el mundo indígena y la falta de reconocimiento a las autoridades tradicionales desde el marco jurídico.

## **Desarrollo endógeno y local**

En el último tiempo –y en forma paralela a las perspectivas del etnodesarrollo- ha venido desarrollándose un marco conceptual en torno al desarrollo que desde diversos autores, disciplinas y experiencias pretende dar cuenta exitosamente del ajuste estructural producido en el contexto de globalización, así como ha pretendido encausar iniciativas de actores locales hacia el desarrollo en un curso de-abajo-hacia-arriba, convergiendo en torno a las perspectivas del desarrollo endógeno y local.

Como componentes centrales de las perspectivas de desarrollo endógeno se encuentran un cambio de marco epistemológico y cognitivo en los diversos actores involucrados acerca del desarrollo para verlo como un fenómeno complejo y no lineal, un enfoque territorial que entiende el territorio en sentido integral, socialmente caracterizado como un componente central del desarrollo, una propuesta de rol activo del Estado y del actor público hacia la creación de un entorno favorecedor del desarrollo, y la relevancia de los factores de tipo sociocultural en el territorio, especialmente del capital social. (Boisier, 1997, 1999 y 2001; Albuquerque y Cortés, 2001; Barreiro, 2003; Durston, 2002; Parente, S. y Brito, S. 2000; Ramos da Silva y Arns, 2001; Moncayo, 2001).

La endogeneidad del desarrollo radica a nivel general en que los recursos (humanos, materiales, capital social, capital simbólico) centrales disponibles para el proceso son los existentes en el territorio, en los actores en cuestión; que los beneficios del proceso deben quedar fundamentalmente en el territorio; que es un proceso generado desde abajo hacia arriba; donde las decisiones son generadas desde dentro del territorio por parte de los mismos actores locales; y donde resulta clave el capital social disponible para la autogestión.

El desarrollo endógeno se manifiesta en diversos planos. En un plano político donde el territorio adquiere creciente autonomía decisional sobre sí con una creciente capacidad para optar por su propio estilo de desarrollo; un plano económico en que el territorio crecientemente adquiere la capacidad de retener parte del excedente económico generado para ser utilizado en el propio territorio; un plano cultural relacionado con la identidad, la autorreferencialidad colectiva y la capacidad de cooperación interna y en las relaciones con otros actores; y un plano científico-tecnológico relacionado con una creciente capacidad territorial para generar innovaciones capaces de provocar cambios estructurales. (Boisier, 1999).

Buarque (1999, en Boisier, 1999, p.19-20) define el desarrollo local como un “proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y agrupamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”.

Barreiro (2002) señala que el desarrollo local se define por la predominancia de las decisiones de los actores locales por sobre las decisiones externas sobre los intereses locales. Agrega que el motor de este desarrollo radica en la cooperación entre actores en torno a fines comunes, por tanto, requiere de la convergencia de intereses entre los actores y del acuerdo de disponer de instrumentos y medios para una gestión de la cooperación a largo plazo.

Entre los elementos de un modelo de políticas de desarrollo local, Barreiro (2002) identifica un componente de retroalimentación continua que permita el seguimiento del proceso, un enfoque de decisiones flexibles, con una perspectiva de naturaleza incremental y cíclica del desarrollo, con la necesidad de una fuerte dosis de capacidad de aprendizaje colectivo y de acumulación de experiencias.

### **Capital social comunitario y la interfaz con las políticas públicas**

El marco conceptual del capital social aporta la comprensión de cómo las características socioculturales de los actores facilitan acciones de tipo colaborativas, de emprendimiento y asociatividad local, factores claves en las perspectivas de desarrollo local y de superación de la pobreza.

Por capital social se entenderá “el contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, es decir, las actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación” (Durston, 2002, p.15).

A través de la repetición de situaciones de confianza puede ser fomentada la cooperación, donde adquiere un sentido más bien pragmático desde el momento que los diversos actores consideran que para lograr mejor sus estrategias deben cooperar en función de sus objetivos comunes (Durston, 2002; Barreiro, 2002), para Putnam (2001) mediante la cooperación se facilita mejorar la información sobre cuanto merecen la confianza los demás individuos. Uno de los componentes de la cooperación es su relación con la identidad, ya que “la cooperación efectiva y la interacción entre actores estará sujeta a que se identifiquen con una problemática común y estén dispuestos a acordar soluciones y tomar decisiones colectivas” (Barreiro, 2002, p.9). La identidad permite construir un sentido de pertenencia, lo cual actuaría como facilitador de la cooperación.

El capital social comunitario se complementa además con las vinculaciones establecidas entre la comunidad y otros de similares características, lo que corresponde al nivel de vinculaciones horizontales o de puente o bridging, el cual permite ampliar el grado de confianzas y la potenciación del logro de los objetivos comunes. El capital social de escalera o de vinculaciones verticales o linking corresponde a los eslabonamientos verticales que conectan actores de poder



desigual (Durston, 2002), que generalmente están referidos a los vínculos entre la comunidad y el Estado.

Ante la cada vez mayor importancia que asume la capacidad de los actores locales de establecer relaciones de confianza y cooperación para emprendimiento en torno a objetivos o metas comunes, estas dimensiones de puente y de linking resultan fundamentales, junto a las características que asuma el capital social comunitario.

La interfaz corresponde a “la zona de intercambio entre dos o más sistemas” (Durston, 2002, p.43) que en el caso de las vinculaciones verticales corresponden principalmente al Estado, sus políticas públicas en relación con las comunidades. La perspectiva de interfaz busca “explorar cómo las discrepancias de interés social, interpretación cultural, conocimiento y poder son intermediados, perpetuados o transformados en puntos críticos de confrontación y cooperación” (Long, 1999 en Roberts, 2001, p.2). Los postulados en torno al capital social muestran la importancia y aporte de la cooperación en la consecución de metas comunes de grupos diversos, en la perspectiva de interfaz se asume también la confrontación como un componente importante en las interacciones, importando “analizar las fuentes y dinámicas de contradicción y ambivalencia en las situaciones de interfaz” (Long, 1999).

Diversos autores coinciden en señalar que en la actualidad en América Latina se están produciendo fuertes cambios en las políticas sociales, entre los cuales se encuentran un aumento progresivo de actores involucrados en las iniciativas, una profundización de alcance en los niveles individual y comunitario y una mayor heterogeneidad ideológica (Roberts, 2001), así como una mayor participación de los beneficiarios, la mayor importancia de la capacidad de cooperación entre los actores y el empoderamiento de los actores sociales que requiere que el Estado gire de diversas formas de clientelismo a un Estado empoderador (Durston, 2002).

En el análisis de interfaz, el análisis de la implementación de iniciativas para el desarrollo debe atender a los tipos de relaciones que se desarrollan, donde pueden ser de tipo complementarias, encajadas, racional-burocráticas, competitivas, clientelísticas y exclusivas, según sea la lógica que predomine. (Roberts, 2001).

Por su parte, Durston (2002) describe tipos de interacción entre el Estado y el capital social que van desde un extremo de clientelismo autoritario a la acción sinérgica del Estado. El clientelismo autoritario, represivo y/o cleptocrático corresponde a un tipo de interacción que expresa extrema asimetría entre el Estado y el capital social comunitario, donde se puede reprimir con violencia el capital social, resultando propio de regímenes autoritarios. Por su parte el clientelismo pasivo implica la recepción pasiva-asistencial de los beneficios de las políticas públicas en las comunidades, lo que genera o potencia la dependencia y caracteriza a un Estado paternalista, tecnocrático, burocrático y/o partidista. El

nivel intermedio corresponde al semiclientelismo, en el cual se fomenta la organización autónoma, se capacita al actor local. Luego se describe el organismo empoderador y apoyador, en el cual “se amplía el radio de acción territorial y fortalece a los actores sociales débiles” (Durstón, 2002, p.45) así como se continúa el desarrollo de la autogestión comunitaria. Por último, en el otro extremo se encuentra el Estado sinergizador, en el cual las comunidades operan en forma autogestionada y autodeterminada y donde la relación con el Estado es mediante contratos en los cuales los funcionarios públicos rinden cuentas a las comunidades.

En diversos estudios empíricos en Chile, varios autores identifican una serie de falencias en las políticas de promoción del desarrollo endógeno a nivel de capacidad de coordinación de los procesos regionales, capacidad de reflexión estratégica regional, capacidad del nivel regional de asumir nuevas competencias, y en el diseño de programas e instrumentos de fomento del desarrollo regional. (Menéndez, 2002; Gutiérrez y Rojas, 2002).

### **Descripción de las comunidades en estudio**

El Ayjarewe Xuf Xuf aparece en la historia como uno de los territorios mapuches que pertenecieron al Fütal Mapu –Identidad Territorial- Wenteché<sup>1</sup>, siendo identificado como uno de los sectores mapuche que participaron activamente en la lucha contra la invasión de los ejércitos chilenos de fines del siglo XIX, participando en las acciones de resistencia y en el asalto al fuerte de Temuco en la última gran batalla de resistencia (Bengoa, 1997).

En la actualidad, al interior del movimiento mapuche en Chile, se identifican distintos tipos de organizaciones, describiendo Morales (2002) la existencia de las comunidades -donde hay que distinguir entre comunidades pre-reduccionales, las de los títulos de merced y las que se han constituido según la ley indígena-, las identidades territoriales, las organizaciones, las asociaciones de técnicos y profesionales, las asociaciones comunales que surgen de la coordinación entre varias comunidades de un sector y las organizaciones productivas y las organizaciones estudiantiles. En el caso de la Organización Ayjarewe Xuf Xuf se la describe como un tipo de organización que reivindica las identidades territoriales existentes antes de la ocupación militar de fines del siglo XIX.

El Ayjarewe Xuf Xuf (Ver Anexos 1 y 2) corresponde al territorio tradicional comprendido entre el estero Püshüjwiñ por el norte, el río Kawtün por el oeste, el cerro Konün Wenu por el sur y por el este en ocasiones se señala el río Kepe y en otras ocasiones el volcán Llaima. Desde la perspectiva de la administración del Estado, corresponde a la parte norte de la comuna de Padre Las Casas y la parte suroeste de la comuna de Vilcún. El territorio es de aproximadamente 5.700

---

<sup>1</sup> En la historia, el término “wenteché” aparece generalmente como “arribanos”, que corresponde a la ubicación geográfica de esta identidad mapuche.

hectáreas, cuenta con un total aproximado de 128 comunidades y 60 lof, con un total de 12.000 personas, que corresponden a aproximadamente 400 familias.

De los totales señalados, la Organización cuenta con un total de 13 lof, un total aproximado de 3.000 personas. Los lof que forman la Organización corresponden a los de Jewpeko, Ütügentu, Kefkewenu, Ruka Rakiñ, Rauko, Rereko, Ñilkülko, Pichi Winkul, Kalfulafken, Xuf Xuf, Piwlje Üñüm. Desde la perspectiva de la organización en rewe, corresponden a los rewe de Pirkunche, Ütünentu, Jewpeko, Manzanar y Xuf Xuf (de un total de 9 rewes en el territorio). Desde la perspectiva de organización legal en comunidades establecidas por la Ley Indígena, forman parte de la organización las comunidades Juan Llanquitrur, Juana viuda de Llanquinao, Antonio Canio, Pedro Carril, Juan Huentelen, Chicahual Córdova, Mateo Antón, Juan Catrilaf Marilaf, Mariano Lleuvul, Juan Cole y Trureo Sandoval. (Ver anexo 3).

En síntesis, las comunidades de la Organización Ayjarewe Xuf Xuf corresponden a un territorio con características socioculturales moderadamente heterogéneas, con conciencia colectiva reivindicativa, con proyección futura del sector y alertas a las características que asuma la preservación de su patrimonio cultural. Sus dirigentes buscan compatibilizar la modernización con el respeto a las normas culturales al interior del grupo. Socioeconómicamente, sin embargo presenta características de pobreza material vinculadas a la poca tierra que poseen y donde a nivel ambiental se observa un progresivo deterioro de los ecosistemas. Sociodemográficamente se observa una tendencia de cada vez mayor presencia de población joven que cada vez más emigra del territorio. Por último, una de sus fortalezas principales radica en su inmenso capital social. (MIDEPLAN, 2002).

La Organización Ayjarewe Xuf Xuf surge tras el proceso de resistencia de comunidades y familias a la construcción del llamado By Pass Temuco<sup>2</sup> a fines de los años 90. Producto de esta experiencia de trabajo cooperativo comunitario en rechazo a esta obra vial en el territorio, se produjeron contactos y vínculos entre familias, comunidades y autoridades tradicionales de lugares que habían perdido lazos desde el periodo reduccional. En estos contactos surgió de parte de personas de más edad en las comunidades de Xuf Xuf, la inquietud por recuperar la antigua organización del Ayjarewe que se mantenía en la memoria histórica de los mayores, con lo que los vínculos se profundizan y se logra rearticular inicialmente un número cercano a trece lof, de un total mayor de lof en el territorio. En una etapa temprana de la existencia de la Organización se agudizan los conflictos de tierra con los particulares no mapuches de un fundo al interior del territorio, produciéndose un conflicto abierto, que dejó un saldo de algunas

---

<sup>2</sup> El By Pass Temuco es una obra vial que pretendía evitar que el tránsito de camiones, buses y autos pasara forzosamente por la ciudad de Temuco, por lo cual se diseñó un nuevo trazado de la principal carretera que une el sur de Chile con el centro, donde el trazado definitivo quedó al interior del territorio de Xuf Xuf y de Likanko, lo que generó la movilización de las comunidades afectadas, principalmente comunidades mapuches.

personas heridas, disparos, denuncias de tortura contra carabineros y una serie de movilizaciones donde se incluyen marchas al centro<sup>3</sup>.

En ese contexto, ya a inicios de la actual Organización, se inician negociaciones con la Intendencia regional para resolver los problemas de tierra y se incluye la demanda de recursos para las iniciativas de desarrollo de las comunidades, lo que dio inicio al trabajo de diagnóstico y formulación del plan de desarrollo endógeno en diálogo directo con la que se llamó la Contraparte Técnica (que incluyó a MIDEPLAN, SERPLAC, Gobernación Cautín y CONADI), proceso que se describirá en mayor detalle más adelante.

## **Metodología**

Se utilizó una metodología de tipo cualitativa donde se buscó tanto dar cuenta del marco de comprensión desde la perspectiva de los participantes como desde la perspectiva del investigador, así como se buscó dar cuenta de las interacciones establecidas entre los actores del proceso investigado.

Esta investigación tiene un carácter de estudio exploratorio y se utilizó un diseño de tipo emergente en tanto el diseño se fue construyendo durante el proceso de investigación en la relación investigador-organización e investigador-informantes mediante una estrategia de bola de nieve. Debido a las características de este tipo de diseño, el diseño definitivo ha podido ser descrito sólo una vez que la investigación ha finalizado.

Los datos utilizados son de naturaleza cualitativa en tanto corresponden a concepciones, interpretaciones, evaluaciones e interacciones incluidas en la oralidad y relaciones de los diversos actores involucrados en la realidad investigada. Los datos son de tipo oral, escrito, gráficos e interaccional. Se utilizaron datos primarios y secundarios. Los datos primarios correspondieron a aquellos obtenidos directamente de diversos actores relevantes, fundamentalmente de tipo oral. Los datos secundarios correspondieron principalmente a datos escritos tales como documentos e informes propios de la Organización, otros documentos elaborados por las instituciones públicas y otras elaboradas por actores de la sociedad civil; archivos de internet relacionados a la Organización; documentos gráficos tales como mapas y planos. Las interacciones, en tanto tipo de dato, correspondieron a las reuniones y actividades de terreno entre diversos actores relevantes de la investigación, los cuales fueron analizados bajo una perspectiva de interfaz.

Los participantes de la investigación fueron incluidos de acuerdo a los siguientes criterios: ejercer un rol de autoridad tradicional reconocida dentro del Ayjarewe; ser sugerido a la investigación por los dirigentes de la Organización por poseer conocimientos, habilidades o características relevantes para la

---

<sup>3</sup> En el mismo sitio de la red CLASPO pueden verse imágenes de esas movilizaciones, en especial de la marcha hacia la intendencia regional.

investigación; ser identificados por el investigador como poseedores de conocimientos, habilidades o características relevantes para la investigación; corresponder a actores individuales o colectivos externos al Ayjarewe que por su posición de poder, sus conocimientos o sus habilidades aportan información de relevancia para la investigación; surgir en la interacción natural como relevantes para la investigación; ser sugerido por actores naturales del Ayjarewe por sus conocimientos, habilidades o características; ser sugerido por alguno de los entrevistados externos a la Organización por sus conocimientos o roles asumidos en interacciones con la Organización.

Los participantes de la investigación fueron clasificados según la posición social que portaban de acuerdo a los objetivos de esta investigación. Es así como en definitiva se clasificaron en:

**Grupo Dirigentes Organización (GDO):** corresponden a las entrevistas estructuradas o no estructuradas realizadas con los dirigentes de la Organización de manera individual o grupal.

**Grupo Contraparte Técnica Institucional (GCTI):** corresponden a las entrevistas semiestructuradas y no estructuradas realizadas con funcionarios de servicios públicos involucrados en el proceso de diagnóstico y formulación de la propuesta de desarrollo, en específico corresponden a funcionarios del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Secretaria Regional de Planificación y Cooperación IX región (SERPLAC), Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y Gobernación Provincial Cautín.

**Grupo Informantes Institucionales (GII):** corresponden a las entrevistas realizadas con funcionarios públicos de nivel de la asesoría regional, la autoridad política municipal, y encargados de programas municipales. En específico corresponden a un Asesor en materia indígena de la Intendencia IX región, la Jefe de Gabinete de Intendencia IX región, un Concejal del Municipio de Padre Las Casas, dos Profesionales de Terreno programa PRODESAL comuna Padre Las Casas, el encargado del programa del Medio Ambiente municipio Padre Las Casas, el Encargado de la Unidad de Tierras CONADI, una profesional de terreno CONADI para el programa Orígenes.

**Grupo Informantes Externo (GIE):** corresponde a entrevistas no estructuradas realizadas con personas externas a la organización que conocían antecedentes acerca de la organización o de iniciativas de ésta.

**Grupo Orígenes (GO):** corresponden a entrevistas semiestructuradas y no estructuradas sostenidas con funcionario de terreno del programa Orígenes responsable del área sociocultural con la Organización.

**Grupo Contraparte Técnica Universidad (GCTU):** corresponde a entrevista semiestructurada sostenida con miembro del equipo técnico de la universidad responsable del diagnóstico y plan de desarrollo de la organización.

Desde otra perspectiva, se formaron otros dos grupos que corresponden al tipo de dato utilizado, estos son:

**Registros de Observaciones (RO):** corresponden a los registros de las observaciones participantes y no participantes realizadas durante la investigación. Específicamente se refieren a registros de reuniones entre la Organización

(incluyendo dirigentes de los lófor participantes de la Organización) y el Programa Orígenes (incluyeron a Intendencia, Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario IX región (INDAP), Dirección General de Aguas IX región (DGA), Subdirección Nacional CONADI, Dirección Programa Orígenes y encargados de terreno para Xuf Xuf; consultoras de las comunidades del territorio Xuf Xuf. Otros registros corresponden a reuniones entre profesionales de terreno del programa Orígenes con dirigentes de la Organización y profesionales de la Consultora de la Organización; reuniones internas de la Consultora de la Organización; reunión (no realizada por inasistencia de MIDEPLAN) entre los dirigentes de la organización y MIDEPLAN; actividades de terreno programa PRODESAL Padre Las Casas en el territorio de Xuf Xuf.

**Archivos de Internet o de documentos de la Organización:** corresponden a un total de 27 documentos bajados de internet mediante búsqueda con buscador Google, búsqueda realizada en el mes de Enero con palabras clave “Ayjarewe Xuf Xuf” (la búsqueda generó un total de 89 entradas, de las cuales resultaron en definitiva estos 27 documentos), documentos elaborados por la Organización y dos intervenciones de dirigentes de la Organización sobre sus visiones de desarrollo del Ayjarewe aparecidas en dos publicaciones independientes.

**Otras fuentes secundarias:** aquí se incluyeron mapas internos de la Organización, del municipio de Padre Las Casas, de los estudios de impacto socioambiental para el trazado del By Pass, el documento del Plan de Desarrollo Comunal de Padre Las Casas 1999-2008, la Cuenta Pública de la municipalidad de Padre Las Casas (2001), Videos de registro interno del proceso de resistencia al By Pass, y un video de la Organización sobre la construcción del By Pass.

Como técnicas de recolección de datos se utilizaron entrevistas semiestructuradas, entrevistas no estructuradas, entrevistas de grupo, observación participante, observación no participante, Diagrama de Venn<sup>4</sup>, trabajo de campo y el mapeo.

Como técnicas de registro se utilizaron registro escrito (notas de campo, papelógrafo) y magnetofónico.

---

<sup>4</sup> el Diagrama de Venn o análisis organizacional institucional es una técnica que “permite conocer cuáles son las organizaciones y grupos activos que existen en la localidad y cómo sus miembros los visualizan, entender las interacciones que tienen estas organizaciones entre sí” (Bahamondes, 2001, p. 58). Consiste en introducir una discusión sobre aspectos institucionales, luego pedir a los dirigentes que nombren todas las organizaciones y/o personas de relevancia para la Organización y luego identificar la(s) más importante(s) y describir los tipos de relaciones existentes entre la Organización y estas organizaciones y/o personas. En la investigación se introdujo luego una variante que consistió en consultar por organizaciones, instituciones y/o personas que durante el progreso del análisis de resultados habían aparecido como relevantes y que los dirigentes de la Organizaciones no mencionaron durante la aplicación de la técnica, de manera de identificar las relaciones y evaluaciones por parte de los dirigentes.

El análisis de los datos se realizó mediante la estrategia de análisis en progreso (teoría desde la base o grounded theory), para lo cual se utilizó de apoyo el software de análisis cualitativo AtlasTi, mediante el cual se analizó todo dato susceptible de ser digitalizado con los medios disponibles para el investigador. Los datos que no se logró pasar a formato digital fueron analizados por separado y en una siguiente etapa del análisis se integraron con los resultados del análisis mediante AtlasTi.

Los datos fueron analizados mediante el análisis de contenido. En lo específico de la investigación, se integraron todos los elementos emergentes del texto o dato, codificándose tanto aquellos aspectos contenidos en los objetivos de la investigación como otros surgidos o emergentes de la subjetividad que quienes las expresaban y además, los distintos textos (descritos en Participantes) fueron codificados por separado, debido a que al corresponder a sujetos y tipos de sujetos o fuentes distintas, se suponían con distinta subjetividad a la base. En otras palabras, los textos de cada grupo de participantes (incluyendo los grupos de textos procedentes de los archivos internet y los registros de campo) fueron analizados con códigos similares intragrupos, pero diferentes intergrupos.

Posteriormente, se analizaron los códigos surgidos respecto del nivel de bonding, nivel de bridging y nivel de linking del capital social comunitario, cruzando los códigos surgidos de los distintos sujetos participantes en estos tópicos.

Se utilizaron como técnicas para la validez de los resultados la triangulación interjueces, la triangulación entre técnicas la triangulación por tipos de participantes, el chequeo con múltiples informantes, el contrachequeo, la observación persistente y la saturación de contenido.

## **Resultados**

La Organización Ayjarewe Xuf Xuf cuenta con un gran capital social comunitario, el cual se basa en la adscripción de sus miembros a la lógica mapuche, la memoria histórica vigente en las personas de los lof, se basa además en los lazos de parentesco, en compartir prácticas ceremoniales culturales que se mantienen vigentes, compartir vecindad en un territorio tradicional, compartir una conciencia reivindicativa y crítica al Estado y compartir los objetivos y estrategias de la Organización. Estas características son expresión de una alta identidad territorial y étnica mapuche y que ha permitido el emprendimiento comunitario en acciones con el objetivo de obtener metas comunes.

Internamente la Organización basa sus liderazgos, estrategias y dinámicas en el esfuerzo de reconocer a las autoridades tradicionales dentro del territorio, por lo que se orienta a recuperar el poder del lonko<sup>5</sup>, ñizol<sup>6</sup>, genpin<sup>7</sup> como figuras

---

<sup>5</sup> Autoridad dentro de la comunidad

<sup>6</sup> Autoridad por sobre el lonko, autoridad en un rewe

de autoridad dentro del lof, por sobre las autoridades funcionales (presidentes de juntas de vecinos, de clubes deportivos, de comités) que han surgido con los años como esfuerzo por responder a las exigencias del marco jurídico y social del Estado y sociedad civil chilena. Este esfuerzo le implica potenciar el diálogo entre los jóvenes de las comunidades –que demográficamente corresponde al principal componente del territorio- con las generaciones mayores que aún mantienen el conocimiento y prácticas culturales. De esta manera, los dirigentes actuales de la Organización corresponden a jóvenes que han sido validados por las autoridades tradicionales de los lof y rewe de la Organización debido a sus conocimientos tanto de la cultura mapuche (aún cuando no corresponden a autoridades tradicionales propiamente tales) y sus conocimientos de la cultura occidental (varios dirigentes son profesionales con estudios universitarios que viven en el territorio).

Los lof de la Organización muestran un alto grado de coherencia en sus planteamientos, especialmente en torno a las estrategias y visión del Estado, manteniendo una participación interna mediante espacios propios culturales (ceremoniales religiosos, tradicionales, de prácticas comunitarias de reciprocidad y cooperación) y espacios apropiados del mundo no mapuche (talleres de análisis, marchas en demanda de diversos recursos o para plantear exigencias al Estado).

Este alto grado de capital social comunitario les ha permitido el logro de varios recursos tanto desde programas del Estado como de iniciativas de apoyo y cooperación por parte de la sociedad civil indígena y no indígena a nivel nacional e internacional. Sin embargo, al mismo tiempo se observa que en el esfuerzo de la Organización por responder a la complejidad de los procedimientos y normativas desde las instituciones públicas, se producen tensiones internas que en ocasiones actúan fortaleciendo las posiciones y aumentando la cohesión interna (por ejemplo, en torno a la crítica al Estado, o en torno a la demanda de modificación de normativas de programas públicos). Pero también en ocasiones se producen tensiones que generan confusión, donde en especial se identifican como factores obstaculizadores del capital social comunitario al ordenamiento territorial de la administración pública (el territorio de Xuf Xuf corresponde a lo que actualmente son parte de las comunas de Padre Las Casas y de Vilcún, sumado a la definición legal de comunidades que no respetan ni corresponden a los lof tradicionales), los procedimientos y dinámicas de los programas públicos (donde se observa que producto de los desencuentros entre la Consultora de la Organización y las instituciones públicas co-ejecutoras del programa Orígenes por los atrasos en esta última, un lof entró en conflicto con la Organización, estando en un momento cerca de retirarse de ésta).

Por otro lado, en su intento por responder a la complejidad de las normativas de servicios públicos las comunidades se ven forzadas a introducir formas de organización ajenas a la realidad cultural, este es el caso de los Comités de Agua establecidos por el Código de Aguas, requerido para iniciativas

---

<sup>7</sup> Autoridad por sus conocimientos de la cultura mapuche



productivas que involucren riego y de utilizar la organización en comunidades ante el programa Orígenes, ya que éste no contempla la organización en lof, lo que entra en conflicto con el criterio de sustentabilidad cultural.

El análisis de los precursores del capital social comunitario de la Organización indica que además de los elementos propios intraculturales, existen precursores generados en iniciativas en respuesta al Estado o en contraposición al Estado. Aquí pueden señalarse como precursor el Comité de defensa de las comunidades contra el By Pass Temuco y el desarrollo de proyectos financiados por el Estado en el territorio que si bien contaron con la participación de comunidades, son evaluadas críticamente por éstas.

Entonces, el análisis del capital social comunitario interno muestra una alta cohesión, con altos grados de identidad étnica territorial reivindicativa, con una dirigencia que busca compatibilizar la recuperación tradicional con una tendencia a la apropiación cultural de recursos (materiales, simbólicos, de conocimientos) no mapuches, con capacidad de movilización activa para plantear demandas al Estado o establecer conexiones con otros actores de la sociedad civil, con progresiva incorporación de recursos técnicos (de conocimientos, de formación en personas de la Organización) y políticos en sus demandas, con alto autoconocimiento de la realidad territorial y con iniciativas autogestadas para el mejoramiento de la calidad de vida, alta capacidad de las comunidades por organizarse y adoptar iniciativas en torno a su visión de desarrollo y demanda de respeto a sus derechos colectivos mediante estrategias cooperativas.

En el nivel de vinculaciones horizontales (o de puente o de bridging), se constata que desde sus inicios buscó y contó con apoyo de otras organizaciones y comunidades que les permitieron reforzar y profundizar en sus posturas por un efecto de aprendizaje y modelación ante experiencias previas similares de otras organizaciones con las cuales se establecieron relaciones cercanas. De esta manera, desde sus inicios la Organización ha mantenido una presencia y vinculación activa con el resto del llamado movimiento mapuche en relaciones de sinergia ante objetivos políticos de reconocimiento cultural y jurídico, en especial en relaciones cercanas de cooperación y reciprocidad con organizaciones que reivindican las identidades territoriales.

En estas relaciones de cooperación y reciprocidad en torno a objetivos comunes han obtenido algunos logros como la realización de la candidatura a alcalde del principal dirigente de la Organización, el participar en las discusiones de la Comisión del Parlamento que resolvió sobre la demanda indígena de reconocimiento constitucional como pueblos, establecer una contraparte a la Comisión Nuevo Trato del gobierno, apoyo a actividades e iniciativas de otras organizaciones mapuches, participación de los dirigentes en seminarios y eventos similares organizados por ONGs o instituciones de gobierno.

En la actualidad la Organización se encuentra en una etapa de trabajo más orientado a lo interno, de fortalecimiento organizacional y de trabajo en torno a los

proyectos en el marco del programa Orígenes. Este hecho ha llevado a un actual distanciamiento en la frecuencia de contactos de otra organizaciones del movimiento mapuche, que se ha acompañado de críticas y pérdidas de confianza, en especial por la participación activa de dirigentes de la Organización en la Comisión de Trabajo Autónomo Mapuche (COTAM), la que surge como resultado de la demanda hacia el gobierno de una contraparte mapuche autónoma ante la Comisión por el Nuevo Trato del Gobierno Central.

Las relaciones a nivel vertical establecidas por la Organización en torno a sus iniciativas de desarrollo endógeno, tuvieron como proceso central las negociaciones con intendencia regional en el momento de conflicto por las recuperaciones de tierra. Se inició en ese momento un trabajo de negociaciones con instituciones públicas que resultaron en el financiamiento por parte del Estado de la elaboración de un diagnóstico de las comunidades y la posterior formulación de un plan de desarrollo endógeno a diez años plazo. Debido a las desconfianzas hacia el actor público, la Organización solicita como intermediario a una universidad local, y en específico a la unidad especializada en temáticas indígenas, por tener experiencias de trabajo conjunto previas que daban confianza en el abordaje que se haría a la demanda de las comunidades.

Para la Organización, pese a la desconfianza hacia el actor público, el objetivo era contar con recursos no disponibles por la Organización para el logro de las metas comunes de las comunidades. De las entrevistas y observaciones durante la investigación, se constata que para el actor público (la Contraparte Técnica), hubo objetivos diversos y en ocasiones contradictorios, donde se cruzaron una lógica de atenuación de conflictos bajo la lógica de mantener el orden público, una lógica de respuesta a las demandas de la Organización por la preferencialidad tácita como compensación por la construcción del By Pass Temuco en su territorio, una lógica de búsqueda de aprendizajes de abordajes técnicos al mundo indígena de manera de aprender de esta experiencia para otras iniciativas hacia otras comunidades indígenas y por el aprendizaje previo de la necesidad de apoyar demandas de actores locales bajo una perspectiva institucionalmente coordinada y en el marco de una mirada más a largo plazo del desarrollo local, y se incluyen expectativas de brindar a las comunidades de los recursos que necesitaban para el logro de sus objetivos de desarrollo y expectativas de poder establecer cooperaciones que permitieran vínculos cercanos que facilitaran en diversos actores públicos el planificar a futuro el apoyo a las iniciativas de la Organización.

Los elementos señalados, estuvieron a la base de la aceptación de la institucionalidad pública de aportar recursos a las demandas de la Organización. Una vez formada la Contraparte Técnica, se impuso una lógica de tipo técnico-procedimental, donde se enfatizó el componente de contraprestación de servicios de la universidad ejecutora del trabajo de diagnóstico y plan de desarrollo. Al establecerse el procedimiento de trabajo en esta lógica de contraprestación de servicios, se asumió una lógica y procedimientos propios de las consultorías

externas, por tanto, se formalizaron plazos, metas, contenidos y la interacción directa asumió esas características.

En el proceso del trabajo de diagnóstico la universidad local cumplió un rol fuertemente empoderador, logrando efectivamente una alta participación y apropiación de las comunidades de los contenidos y metodologías para el diagnóstico, permitiendo a la Organización contar con conocimientos poco comunes de su realidad a niveles familiares, comunitarios y territoriales y en distintos ámbitos, así como empoderando a miembros de la Organización en metodologías de trabajo comunitario y de investigación<sup>8</sup>. Sin embargo, estas características de relaciones empoderadoras y sinérgicas de la universidad a la Organización contrastan con las relaciones del equipo de la universidad con la Contraparte, ya que esta última realizó observaciones técnicas y administrativas al trabajo, en especial hacia la poca participación asignada a las instituciones públicas en la formulación del plan de desarrollo, al no cumplimiento de plazos (de entrega de informes) previamente acordados y a aspectos de contenidos (especialmente el ámbito económico-productivo, la poca adecuación al lenguaje de los servicios públicos y al inicio al tema de la cantidad de comunidades incluidas en el estudio<sup>9</sup>) que finalmente devinieron en el rechazo técnico al informe final elaborado por la Universidad.

Por su parte, una vez que el proceso adquirió un carácter altamente técnico y administrativo<sup>10</sup>, la Organización tomó un rol más distante del proceso de negociaciones entre la Contraparte y la Universidad, y por su parte, el componente más político del proceso, con el tiempo tomó una vía paralela de negociaciones directas con el Subsecretario Ministerial de MIDEPLAN.

Ante la demora en los resultados del diagnóstico y en el producto de un plan de desarrollo endógeno, que sobrepasaba los plazos acordados e incluso a los aplazamientos acordados, desde MIDEPLAN se realizan gestiones internas para que las comunidades de la Organización sean incluidas en el programa Orígenes, el cual estaba en su etapa de diseño, aún cuando aún no se conocía desde la Contraparte los contenidos del diagnóstico. En esta etapa, al tener éxito estas gestiones, la Organización pasa a ser beneficiaria del programa.

En definitiva, y pasado un año y medio desde el inicio del trabajo de diagnóstico la Contraparte resolvió rechazar técnicamente el informe final, situación que generó un impasse no previsto, ya que tácitamente se comprometió

---

<sup>8</sup> La metodología incluyó gran cantidad de talleres de análisis de temas, encuestas, reuniones con especialistas mapuches de aspectos intraculturales, la mayoría realizadas en mapuzugun y co-dirigidas por el equipo ejecutor y miembros de la comunidad.

<sup>9</sup> Este punto se refiere a que una vez iniciado el trabajo, una comunidad dejó de participar de la organización, por lo que en los términos de referencia iniciales del trabajo se consideraba una cantidad de comunidades y en el informe se consignaba otra. Este punto, si bien generó ruido en el proceso y generó profundizó las desconfianzas, quedó prontamente subsanado.

<sup>10</sup> El carácter administrativo se refiere al conjunto de normativas y procedimientos propios de sector público respecto a contratos de contraprestación de servicios.

el aporte público condicionado a la existencia del plan de desarrollo endógeno. Al no existir dicho plan, por ser rechazado técnicamente, la Contraparte asumió un rol de espera a la respuesta de la Organización, dejando el curso a futuro a cargo de las negociaciones entre la Organizaciones y MIDEPLAN, volviendo para la Contraparte el tema a un carácter de preocupación por el orden público o bien a un carácter técnico.

Para la Contraparte, el rechazo técnico al informe final significó asumir que no se contaba con un instrumento orientador del aporte de los diversos servicios públicos que eventualmente se habrían comprometido con el apoyo a la Organización, aún cuando se valoraron gran parte de los elementos del diagnóstico. Pese a mostrar frustración por el resultado de esta experiencia, no se observaron formulaciones de búsquedas de alternativas al impasse, que permitieran retomar las negociaciones para lograr efectivamente el apoyo a las iniciativas de las comunidades.

Al momento del cierre de la recolección de datos, los vínculos de la Organización con la institucionalidad pública se mantenían a un nivel político con MIDEPLAN, quedando el nivel técnico fundamentalmente en el contacto de la Organización con el programa Orígenes.

Llama la atención que aunque la Organización como la Contraparte Técnica institucional coincidían en la expectativa que el proceso de formulación del plan de desarrollo fuera co-construido, el vínculo de intermediación desarrollado por la universidad se desarrolló con tal conflictividad con la Contraparte que el proceso no logró generar nuevos vínculos de confianza y cooperación que revirtieran parcialmente el carácter de conflicto abierto bajo el que surgió esta experiencia. Se conjugaron las diferencias ideológicas, las desconfianzas políticas, falta de experiencia y dificultades de acordar mecanismos de solución de los conflictos que efectivamente fueran generadores de consenso y que permitieran avanzar en las relaciones.

Pese a este rechazo técnico del informe final, la Organización quedó con el logro de un proceso de fortalecimiento interno, tanto por el proceso y la metodología empleada, como por los conocimientos y profundizaciones de los vínculos entre los lof y los miembros de los lof. E incluso, a nivel del plan de desarrollo endógeno, la Organización profundizó la delimitación de objetivos, lineamientos estratégicos y prioridades de trabajo conjunto a futuro. (Las líneas de acción en específico del plan de desarrollo endógeno formulado se pueden ver en el anexo 4).

Respecto de los vínculos de la Organización con el programa Orígenes, tanto de las entrevistas como de las observaciones en terreno se constatan vínculos fuertemente marcados por la desconfianza hacia el programa, tanto a nivel político como técnico, desconfianza compartida por los dirigentes de la Organización y las autoridades de los lof. Incluso previo a la incorporación de la Organización al programa, los dirigentes y comunidades desconfiaban de los

verdaderos objetivos y naturaleza del programa, rechazaban la escasa participación de las comunidades en las definiciones del programa y su falta de pertinencia cultural. Una vez como beneficiarios al programa, debido a la lentitud en la entrega de recursos del programa, a la falta de claridad en normas técnicas para la evaluación de proyectos, a la falta de adecuación del programa a las características de las comunidades de la Organización, las desconfianzas se acentúan.

A nivel de las vinculaciones con el programa Orígenes, se pueden distinguir entre el nivel operativo y el nivel de dirección zonal y nacional del programa. A nivel operativo, la Organización mantiene una relación de confianza y apertura de nivel interpersonal con la persona responsable del programa del ámbito sociocultural. Esta persona mantiene un compromiso activo hacia la Organización, busca comprender sus lógicas y la perspectiva más amplia que asumen en torno a los proyectos dentro del programa, busca flexibilizar procedimiento e instrumentos. A la base de estos vínculos interpersonales de confianza está la experiencia mutua previa en épocas anteriores en que esta operaria trabajaba en una institución que cooperaba con la Organización.

Con el nivel jerárquicamente superior del programa, en cambio, se observan vínculos de fuerte crítica a los procedimientos, marcos de evaluación técnica, objetivos y resultados parciales del programa en el territorio desde la Organización. En este nivel, la Organización apeló al compromiso de la Intendencia para salvar las dificultades surgidas en torno a las evaluaciones de proyectos, llevando las faltas de confianzas a que el resolver problemas procedimentales tomaran muchas reuniones, donde se entrecruzaban niveles de discusión de tipo político y niveles de tipo operativo. Por su parte las relaciones establecidas por el programa hacia la Organización, de acuerdo a estos resultados, son descritas como principalmente de tipo técnico-burocráticas, de cierta flexibilidad procedimental –que aún así no logra adecuarse a la naturaleza de las comunidades de la Organización-, con voluntad para resolver las dificultades técnicas surgidas, pero donde los aspectos políticos de los planteamiento de la Organización quedan fuera de las discusiones.

Además, resulta interesante constatar que debido a los criterios programáticos de Orígenes de entregar los recursos para la formulación y ejecución de proyectos directamente a consultoras, las cuales se agrega deben ser escogidas por las mismas comunidades, la Organización decide implementar su propia consultora –en adelante, “la Consultora”-, aumentando así la complejidad tanto interna como de sus relaciones con el Programa. A partir de dicho momento, la Organización no sólo se vincula con el programa como receptores-participantes de los beneficios del programa, sino además como contraparte técnica que complementa –y a veces se confunde- con el componente de contraparte política.

Respecto del nivel de coordinación entre el programa y la Contraparte<sup>11</sup>, se observa un bajo nivel de coordinación, resultando incluso paradójal que si bien existía bastante consenso entre los miembros de la contraparte de valorar positivamente en general el diagnóstico –no así el plan de desarrollo-, se estimó mejor no entregar dicha información a los operadores del programa. Esta situación ha generado dificultades y retrasos en el trabajo de terreno, en tanto, los operadores de terreno constatan que la Organización tiene una perspectiva distinta a la de otras comunidades y organizaciones beneficiarias del programa, y que tanto los dirigentes como las familias de las comunidades enmarcan los beneficios del programa dentro de su plan de desarrollo, no logrando visualizar con claridad los operadores de terreno los alcances más a largo plazo que para los miembros de las comunidades asumen estas iniciativas, de hecho, la operadora frecuentemente debe señalar que estos proyectos son distintos a las respuestas a sus demandas de largo plazo, lo que genera desentendimiento con las comunidades. A un nivel jerárquicamente superior del programa, existen coordinaciones técnico-políticas, ya que el programa depende de MIDEPLAN, pero donde dichas coordinaciones no son de lo específico del caso de las comunidades de la Organización.

Tanto los procesos de delimitación y negociación del plan de desarrollo endógeno como de trabajo con el programa Orígenes corresponden a procesos en marcha, por tanto, estas son descripciones del curso seguidos por estas interacciones en un momento dado, resultando necesario poder continuar un seguimiento de las modalidades que asuman las relaciones futuras entre la Organización y estas instituciones públicas.

A estas relaciones con estas instituciones públicas, que corresponden a una relación semiclientelar desde los organismos públicos, se contraponen las relaciones del tipo clientelar político desde el actor municipal del nivel político y con una lógica tecnocrática-monocultural desde el nivel intermedio, específicamente de uno de los programas orientados al apoyo al desarrollo local como es PRODESAL.

La lógica clientelar del municipio se cruza con una orientación de tipo indigenista-no-participativa surgida de la entrevista a uno de los concejales del municipio. La lógica clientelar surge en las entrevistas a los dirigentes de la Organización en tanto, señalan que en las interacciones establecidas desde diversos funcionarios del municipio que se acercan a conversar con la Organización, ofrecen beneficios y recursos a cambio de apoyo político-electoral, lo que es rechazado por ellos y distorsiona su demanda de participación activa en los planes de desarrollo hacia el territorio. En tanto, la lógica indigenista-no-

---

<sup>11</sup> En la medida que el programa respondió a las gestiones internas de una de las partes de la Contraparte, y que se asumió como una de las respuestas del sector público a las demandas de la Organización, fue relevante observar si el programa tuvo conocimiento del diagnóstico realizado con las comunidades y del plan más amplio en que se insertaban los proyectos específicos formulados con el programa.

participativa se refiere a iniciativas desde el municipio en torno a la generación de programas de educación intercultural bilingüe hacia las comunidades mapuche – que es una de las demandas de la Organización- pero donde las comunidades tienen un rol de receptores pasivos de las iniciativas gestadas desde arriba, y donde su participación más activa queda para un momento donde ya las definiciones están tomadas. Desde la perspectiva de las iniciativas municipales en torno a la promoción del desarrollo local del territorio de Xuf Xuf, se constata que desde el nivel municipal se atiende la demanda de los actores locales desde una perspectiva reactiva (se requiere que los dirigentes de un sector se acerquen al municipio para que éste se active en gestionar recursos), o bien, para el caso de Xuf Xuf sus iniciativas –presentes en el Plan de Desarrollo Comunal- son en realidad parte de los recursos destinados por el Estado para la compensación por el By Pass Temuco; o bien, que el programa más cercano a la promoción del desarrollo local corresponde a PRODESAL.

PRODESAL es un programa co-gestionado por INDAP y por los municipios, constatándose que pese a su enfoque territorial en sus fundamentos programáticos, en la práctica se focaliza en familias y grupos de familias organizadas en función de los beneficios del programa, no necesariamente con sustento territorial previo, donde sus operadores de terreno son profesionales con alto compromiso con las comunidades, con vínculos cercanos de largos años trabajando en el sector, pero que reconocen la falta de conocimientos en las características socioculturales de las comunidades, específicamente de cultura mapuche, expresando alta motivación por aumentar sus conocimientos y así mejorar la pertinencia cultural del programa. Ahora bien, el programa a nivel nacional está orientado a familias de pequeños productores campesinos, no incorporándose el componente étnico-cultural mapuche, por tanto opera con una lógica monocultural, dejando en manos del criterio, recursos y conocimientos de sus operadores de terreno la capacidad de adaptarse a la realidad sociocultural y productiva local.

En síntesis, a las características del capital social comunitario de la Organización, ya descritos como de fuerte identidad étnica-territorial, basado en compartir una memoria histórica, un territorio, lazos de parentesco, una visión crítica de las condiciones de vida y acerca del Estado, compartir estrategias y objetivos para el mejoramiento de las condiciones de vida socioculturalmente sustentables; se debe agregar la alta capacidad de aumentar su complejidad interna para responder a los requerimientos externos, incorporando progresivamente una capacidad técnica que se complementa a la sociopolítica, que formula activamente demandas de alta complejidad al Estado<sup>12</sup>, además de

---

<sup>12</sup> Dado que en el caso de la Organización Ayjarewe Xuf Xuf no sólo se demanda recuperar tierras, que de por sí son demandas de alta complejidad, como demuestran las experiencias de recuperaciones de tierra y de los casos en estudio por el equipo de Aylwin, Millamán, Seguel y Painemilla en la misma red CLASPO Temuco, sino además se incluyen criterios de tipo técnicos y políticos en torno a la sustentabilidad cultural, la revitalización cultural, la proyección a largo plazo, la capacidad de argumentación técnica, ésta características son mencionadas aquí como de alta complejidad.

tener la capacidad de obtener beneficios de la sinergia de acciones establecidas colaborativamente con otras organizaciones mapuches y no-mapuches, debiendo considerarse además que estos logros se han obtenido en un plazo de tiempo más bien corto.

Puesto este capital social comunitario en contraste con las modalidades de relación establecidas por el Estado -descritas como heterogéneas según sea del nivel municipal, de gobierno central o regional, e incluso parlamentario<sup>13</sup>, incluyendo clientelismo político, relaciones tecnocráticas, de indigenismo-no-participativo y de semiclientelismo- se puede ver cómo estas características del actor político y público atentan contra el capital social comunitario de la Organización, sea bloqueando sus recursos y capacidades de emprendimiento para el mejoramiento de la calidad de vida, o bien, obstaculizándolos, aunque la presencia de un proceso en que el gobierno central entrega recursos a las comunidades para sus iniciativas de desarrollo puede ser considerado como un notorio avance en relación a las formas de clientelismo del nivel municipal, flexibilizando MIDEPLAN incluso plazos y contenidos que no flexibiliza habitualmente en situaciones de contrataciones de servicios externos, mostrando así un recurso positivo que al que cabe seguir a futuro.

Se detectan diversos nudos críticos en los diferentes niveles del análisis. En el nivel de las vinculaciones verticales con el Estado, aparecen como nudos críticos la naturaleza u objetivos profundos de la intervención de la institucionalidad hacia el apoyo a las iniciativas de las comunidades, las dificultades en acoplarse sinérgicamente con las características socioculturales de las comunidades y además comprenderlas, el fuerte centralismo del nivel de decisiones políticas, la necesidad de construir instrumentos de promoción del desarrollo y autogestión más adecuados para producir acoplamientos más virtuosos entre las comunidades y el Estado, que efectivamente promuevan el desarrollo autogestado y culturalmente sustentable de las comunidades. (Ver Anexo 5).

En el nivel de vinculaciones verticales con organismos de la sociedad civil, aparecen como nudos críticos el altamente complejo rol de intermediación técnico-político de -en este caso- el actor universitario.

A nivel de vinculaciones horizontales, aparece como nudo crítico el carácter de sinergia entre las iniciativas de las comunidades de la Organización y las de otras organizaciones mapuche en reivindicaciones jurídico-políticas, siendo un factor crítico el que para mantener un adecuado grado de acceso a los recursos

---

<sup>13</sup> No se incluyó el análisis de las relaciones con el actor parlamentario. Cabe señalar que los datos obtenidos desde la Organización e informantes, permiten describirlos como de tipo clientelar político, centrado por un lado en asegurar la presencia electoral, y por otro lado, centrado en defender el carácter monocultural del Estado, no reconociendo así la demanda de reconocimiento constitucional del pueblo de los mapuches e indígenas en general.



externos se requiere un alto grado de iniciativas de cooperación hacia metas comunes mantenidas en el tiempo. (Ver Anexo 6).

A nivel interno, los nudos críticos detectados corresponden a los límites entre la alta capacidad para aumentar la complejidad interna de la Organización y el mantener el control cultural o sustentabilidad cultural, así como la capacidad organizativa para mantener un adecuado grado de cohesión interna en un entorno poco facilitador y de resultados parciales en que el riesgo radica en que las comunidades o las familias en sus necesidades de obtener respuestas concretas para sus condiciones de vida, la falta de resultados las lleve a asumir posiciones de receptividad pasiva de los recursos del Estado.

### **Discusión**

Los resultados expuestos ponen en duda la manera positiva en que MIDEPLAN (1999) evalúa la política pública indígena, considerándola integral y consensuada. Más bien, cabe preguntarse cuál es el verdadero tipo de política pública asumida para el desarrollo de comunidades indígenas. Si bien es necesario evaluar positivamente el que en este caso de estudio el Estado haya aportado recursos importantes para financiar la demanda de las comunidades, haya establecido negociaciones y activado coordinaciones internas para tomar en consideración el aporte en recursos a las iniciativas de las comunidades, lo que la pone en un nivel de tipo semiclientelar, de acuerdo a la tipología señalada por Durston (2002), hacen perder consistencia en su apoyo a las iniciativas de la Organización el carácter reactivo de su activación en el apoyo de las comunidades, el énfasis transversal en el interés por el orden público que en ocasiones predomina por sobre el interés por facilitar el desarrollo autogestado de las comunidades y el criterio de preferencialidad al territorio por la política de compensaciones por el By Pass Temuco.

En síntesis, los resultados muestran que en contextos de gran capital social comunitario indígena, aún siendo un avance importante, no basta con el aporte en recursos del Estado para asegurar circuitos virtuosos de interacciones promotoras del desarrollo autogestado, requiriéndose a cambio mayor consistencia del actor público en los niveles técnicos, de marco jurídico y de procedimientos que aseguren interacciones de cooperación estratégica a largo plazo y culturalmente sustentables.

En el sentido positivo de este caso de estudio, los aportes entregados por MIDEPLAN para el diagnóstico de las comunidades de la Organización han constituido un factor de fuerte empoderamiento comunitario –facilitado por el marco tanto conceptual como metodológico desarrollado por la universidad local-, dando a la Organización un grado de autoconocimiento notable, poco frecuente para un actor local de base, que ya se encuentra facilitando el emprendimiento de nuevas iniciativas comunitarias que la Organización ha tenido recientemente. Otro componente positivo de la experiencia estudiada corresponde al nivel de los

funcionarios de terreno, lo cuales muestran un fuerte compromiso con las personas y comunidades y por flexibilizar procedimientos y comprender la lógica de los beneficiarios, siendo uno de los componentes que se podría reforzar para futuras iniciativas de interacción entre las comunidades y los recursos del Estado.

Sin embargo, los procedimientos establecidos no parecen haber sido adecuados, en tanto la modalidad de contratación de contraprestación de servicios de un agente externo –la universidad- monopolizó el proceso, derivando en una situación en que al ser rechazado el informe técnico el proceso quedó interrumpido, sin que desde los organismos públicos se generaran espacios de solución que permitieran continuar en el esfuerzo de una institucionalidad pública activada y comprometida a cooperar con las iniciativas de desarrollo autogestado en el marco de una visión y estrategia más amplia y de largo plazo. Esta modalidad asumida desde los organismos públicos creó un “cuello de botella” cuyo resultado no previsto ha confirmado las desconfianzas de la Organización respecto de la verdadera capacidad y voluntad de apoyo del Estado y crea en los organismos públicos una tendencia a no comprometerse de aquí en adelante con el apoyo por la falta de un fundamento técnico de largo plazo. Por otro lado, pese a estos elementos positivos de la experiencia, las relaciones establecidas entre los actores no parecen suficientes como para generar intercambios basados en confianzas y se requieren más interacciones reiteradas de cooperación que mitiguen las desconfianzas fuertemente arraigadas en las comunidades. Un factor relevante en este último aspecto es la necesaria consistencia interna, estabilidad y proyección en el tiempo que debe asumir el Estado, donde uno de sus componentes es la necesaria continuidad en el tiempo de las personas a cargo de establecer las relaciones directas, que en la medida que permanecen más tiempo dan mayor continuidad a las interacciones y, si bien no necesariamente atenúan las desconfianzas, al menos dan una mayor predictibilidad a las interacciones y así un mayor control, reduciendo los tiempos para logros de fines comunes.

En un sentido más negativo, el proceso analizado de trabajo de diagnóstico y formulación de un plan de desarrollo, por sus características descritas, no presenta características de una política integral, proactiva de promoción y apoyo del desarrollo autogestado indígena o etnodesarrollo, y de respuesta a las iniciativas de comunidades indígenas, sino que más bien se acerca a lo que Falabella (2002) denomina un estilo “siberiano” de desarrollo<sup>14</sup>, estilo que para el autor ocurre cuando “a los territorios extremos y a razones geopolíticas, (y) las razones políticas y el caso de territorios no extremos se han demostrado igualmente poderosos para movilizar recursos estatales” (Falabella, 2002, p.197). Cabe preguntarse entonces: sin el contexto del conflicto mapuche agudo, ni el contexto de compensaciones a las comunidades del territorio por el By Pass Temuco, ¿habría reaccionado la institucionalidad pública aportando los mismos

---

<sup>14</sup> El estilo “siberiano” de desarrollo es descrito por Falabella (2002) como una analogía a la Siberia rusa “pues, como en la Rusia de Pedro el Grande, la Unión Soviética y la Rusia de hoy, Siberia jamás será dejada de lado. Siempre está latente el riesgo de que los norteamericanos puedan adentrarse por el estrecho de Bering” (p.197).

recursos y buscando cómo activar coordinaciones para apoyar las iniciativas comunitarias? Pese al alto nivel de capital social comunitario de las comunidades que forman parte de la Organización Ayjarewe Xuf Xuf, queda seriamente la duda que en otro contexto la respuesta hubiera sido la misma.

Lo anterior, pone de manifiesto que no se observa una política clara de apoyo al desarrollo autogestado mapuche de nivel territorial, ni tampoco se observan instrumentos, procedimientos y marcos legales que soporten una política activa en la promoción y apoyo al etnodesarrollo para casos en que la demanda de apoyo provenga directamente desde las comunidades.

Si se considera la planificación estratégica como uno de los instrumentos para el desarrollo autogestado mapuche, con este caso de estudio queda de manifiesto que esta forma de planificación tiene como falencias la excesiva formalización y tecnificación –ésta última que deja un poco al margen a las mismas comunidades- de un proceso que, como dice Durston (2002), es notoriamente de carácter político. En este nivel resulta relevante lo señalado por Barreiro (2000) de lo arriesgado de fijar metas a varios años para un proceso de naturaleza eminentemente compleja y flexible, y más encima en un caso como el chileno, donde los cambios de gobierno pueden alterar los compromisos adquiridos –cabe mencionar que al actual gobierno le quedan tres años de mandato-, cuando incluso en un mismo gobierno los cambios de autoridades ministeriales o de gobierno regional pueden revertir compromisos o reiniciar casi de cero lo avanzado con las autoridades anteriores, que es el caso que le ocurrió recientemente a la Organización con el cambio de Intendente regional. Lo rescatable sí, es la perspectiva inicial de los representantes de los organismos públicos de que el plan de desarrollo endógeno se construyera con participación no sólo de las comunidades y la universidad, sino además de funcionarios de servicios públicos.

Se requiere entonces de instrumentos de pensamiento a futuro más participativos y que permitan mayor intercambios entre los actores, donde una alternativa es la aportada por Durston (2002) que a grandes rasgos implica un fuerte componente participativo y autogestado de las comunidades en la definición de objetivos, prioridades y líneas estratégicas, el cual pasa a ser complementado por las instituciones públicas mediante sus recursos e instrumentos existentes, para posteriormente llegar a planes comunitarios consolidados y llegar a elegir las instituciones externas a contratar para la ejecución técnica de las iniciativas que lo requieran.

Otro tipo de instrumentos para formular la visión de futuro de las comunidades puede ser el de la llamada Previsión Humana y Social, de tipo prospectivo y que se orienta a la construcción social del futuro (Medina, 2000), donde resulta clave el proceso de co-construcción del futuro posible con el máximo de actores involucrados, en un proceso construido de manera ampliada y participativa. Se requiere en este modelo incorporar el criterio de sustentabilidad o control cultural, por lo que las perspectivas de las comunidades debieran ser el

centro de las definiciones a las cuales se les complementa la visión de otros actores relevantes,

Respecto de los procedimientos para el apoyo a las iniciativas de desarrollo autogestado, la descoordinación y fuerte centralismo en las decisiones de poder resultan obstáculos que generan demoras, desconciertos y desconfianzas que dificultan las acciones de cooperación y sinergia entre el Estado y las comunidades. Además, dadas las características de fuerte identidad étnica-territorial de la Organización Ayjarewe Xuf Xuf, queda de manifiesto la dificultad de la institucionalidad pública de dar respuesta a un conjunto de comunidades que no se organiza ni funciona con la lógica prescrita por el marco legal. Especialmente notorias son las diferencias con que el actor de gobierno central y regional asume el tema, en contraste con la forma en que lo asume el actor municipal y el parlamentario.

Por su parte, el marco jurídico pone constantemente a prueba la capacidad y fortaleza de las comunidades por aumentar su complejidad interna para poder acceder a los recursos y beneficios del Estado o bien, para cumplir con su marco legal; éste es el caso de la organización territorial en lof de las comunidades que debe rearticularse temporal y funcionalmente al marco legal que fija las comunidades como unidad social-territorial indígena, o de la organización en Comités de Agua para poder adquirir derechos sobre las aguas del territorio, incorporando nuevas formas de organización que generan dificultades internas, además del componente de falta de reconocimiento jurídico a la condición de pueblos por la Constitución chilena.

Desde la perspectiva de los contenidos del proceso, la experiencia de caso estudiada muestra que las diferencias de concepción en torno a las dimensiones de tierra-territorio, economía cultural<sup>15</sup>, autogestión y autodeterminación, desarrollo -entre las principales-, en las perspectivas de las comunidades y las perspectivas de la institucionalidad pública dificultan los consensos y capacidades de cooperación. Las comunidades reclaman la dificultad de la institucionalidad pública de comprender sus fundamentos culturales y la institucionalidad pública reclama la falta de rigurosidad técnica en los objetivos en torno a dichas dimensiones. En consecuencia, así como las comunidades tienen como desafío la capacidad de traducir sus planteamientos a una dimensión técnica comprensible para el Estado, sin perder sus fundamentos culturales, la institucionalidad pública tiene como

---

<sup>15</sup> El concepto de economía cultural es el utilizado por la Organización para referirse a su forma de concebir las relaciones hombre-entorno/naturaleza a la base del intercambio material y simbólico del ámbito económico, para distinguirlo de la concepción de economía de las sociedades occidentales de tipo capitalista. Esta perspectiva se erige sobre lo formulado por Gudeman (1986 en MIDEPLAN, 2002), definiéndose por economía cultural “al conjunto de transacciones orientadas con fines productivos que una sociedad lleva a cabo en el marco de una historia común y de un proceso de construcción cultural sistémico. En otras palabras, la economía cultural define modos de producir, intercambiar, distribuir, negociar en ciclos de tiempo y espacio sobre la base de las predefiniciones culturales que el grupo ha construido sobre el hombre, la naturaleza, su relación con el medio o universo y en relación con otros” (p.151).

desafío el reconocer y atenuar su etnocentrismo en la manera de concebir estas dimensiones u otras que surjan como relevantes, asignándole más valor a las concepciones y fundamentos de los actores locales o comunidades, compartiendo cuotas de poder o de posesión de la verdad actualmente bajo una racionalidad técnica monocultural.

De la experiencia estudiada, cabe agregar a lo anterior, el desafío de los actores externos –que en este caso correspondió a una universidad local- para cooperar con las comunidades, estableciendo vínculos de reconocimiento y comprensión cultural, pero además, de comprensión de la lógica del actor público. En este caso queda en evidencia que la intervención de un agente cooperador externo no es suficiente si sólo comprende y alienta el marco cultural de las comunidades, sino además requiere comprender la lógica y procedimientos del actor público para poder traducir en un instrumento técnico y político los planteamientos y visiones de futuro de las comunidades. Por tanto, el traspaso de responsabilidades desde el Estado la sociedad civil para el apoyo a iniciativas autogestadas de actores locales debiera ser considerado en su naturaleza sistémica, donde se integran además los valores, percepciones, interpretaciones del agente externo a la relación, cuya naturaleza de circuito virtuoso o de circuito vicioso quedará a consideración de cada experiencia específica.

Evans (1996, en Roberts, 2001) identifica dos formas de relación para la innovación exitosa, la complementaria y la encajada. El caso estudiado, puede ser descrito de complementariedad mediana y de bajo encajamiento. Describirla de complementariedad mediana radica en que ambos actores involucrados en el proceso –institucionalidad pública y la Organización- compartían intereses diversos socialmente caracterizados en torno a los resultados; para la Organización los intereses estaban dados por la necesidad de que el Estado se comprometiera a asumir el revertir las condiciones de vida que el mismo Estado había generado en el último siglo y de que aportara recursos económicos no disponibles internamente; para el Estado, los intereses radicaban en mantener la capacidad de gobernancia en un contexto de agudización del llamado conflicto mapuche, complementándolo con el apoyo a las comunidades en sus iniciativas de desarrollo. La descripción de encajamiento bajo radica en lo descrito sobre la desconfianza presente en las relaciones de cooperación establecidas que dificultaron el proceso en su curso hasta la actualidad.

El caso específico del Programa Orígenes en su relación con la Organización pone de manifiesto la necesidad de que los instrumentos de la política pública incluyan los criterios de participación de las comunidades en el diseño, gestión y evaluación de las iniciativas, incluyan criterios de reconocimiento de las características socioculturales de las comunidades, respeto a sus formas propias de organización y mejoren sus coordinaciones internas para ofrecer una relación clara.

Dado que la experiencia estudiada no ha concluido, cabe preguntarse respecto de la capacidad de aprendizaje entre los actores, de manera de poder

aún revertir algunas de los aspectos deficitarios del proceso. Al respecto, las desconfianzas –fundamentadas tanto en experiencias previas como de los fallos del proceso mismo- y faltas de consenso actúan en este caso como un obstáculo que dificulta a los actores el reflexionar e identificar los núcleos virtuosos del proceso e identificar autocríticamente las modificaciones a implementar para un éxito en los resultados. Dada la mutua dependencia de los actores en aspectos específicos, todo indica que las relaciones se mantendrán a largo plazo, por tanto, se puede hipotetizar que múltiples interacciones de cooperación de resultados efectivos permitirá ir encontrando los mecanismos de aprendizaje para nuevas interacciones más virtuosas, pero las contradicciones en la política indígena jugarán un papel clave en el curso de las relaciones entre la Organización y el Estado. Pero aún es legítimo preguntarse si realmente la institucionalidad pública está interesada y comprometida en el apoyo a las iniciativas de desarrollo autogestado de las comunidades de la Organización asumiendo las dimensiones técnicas y políticas de ello; posterior al cierre de la etapa de recolección de datos, han surgido nuevos elementos que permiten responder a esta pregunta de acuerdo a las posturas explícitas de sus actores.

En síntesis, las políticas públicas han avanzado en revertir las características de clientelismo autoritario a un semiclientelismo –de acuerdo a la tipología formulada por Durston (2002)- logrando aportar con recursos no disponibles en las comunidades indígenas y que les permiten el logro de algunos de sus objetivos, pero mantienen instrumentos insuficientes, un marco legal no acorde a la necesidad de comunidades indígenas con capacidad de autogestión y autonomía y control cultural, procedimientos que generan confusión que a incipientes relaciones de cooperación y agregan ruidos que confirman las desconfianzas, sumado a un marco conceptual insuficiente para dar cuenta de cómo los indígenas conciben la tierra/territorio, el desarrollo, las formas de organización intracultural. Estos factores, así como aporta logros parciales a las comunidades, también las deja enfrentando nuevos desafíos, impactos no esperados que ponen a prueba las capacidades de las comunidades. Lo paradójico es que este semiclientelismo del nivel del gobierno central y regional es más positivo que el clientelismo político observado en el actor parlamentario y en el nivel municipal para este caso de estudio.

Desde esta perspectiva, los aportes de esta investigación se pueden ver como un complemento a los aportes de autores como Aylwin (1995, 2001 y 2003), Instituto de Estudios Indígenas (2002) y Quidel (2001), coincidiendo en la necesidad de que el Estado asuma una nueva forma de relación con los pueblos indígenas, profundizando lo positivo de lo avanzado –por ejemplo, de considerar la especificidad de la temática indígena- e incorporando una mayor consideración y respeto a las características socioculturales de las comunidades indígenas, estableciendo nuevos marcos jurídicos, marcos procedimentales, instrumentos de políticas públicas, formas de coordinación institucional, mecanismos de participación indígena y reforzar las formas de interacción en los operadores de terreno basadas en el compromiso e involucramiento para la cooperación sinergizadora.

Sin el aporte de un Estado de la naturaleza señalada, los indígenas pueden obtener logros a través de sus relaciones de cooperación con actores tales como las mismas organizaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales de cooperación, universidades, etc. pero dado que en el marco de subordinación actual el Estado cuenta con recursos de diverso tipo esenciales para el desarrollo indígena, la sustentabilidad a largo plazo de dichos logros se vería relativizada.

Si se ve esta experiencia desde la perspectiva de las políticas públicas de promoción del desarrollo local -independientemente del componente étnico del caso en estudio- se pueden identificar elementos positivos en torno a un Estado que busca generar un entorno adecuado –aunque sea de tipo parcial como este caso- para el logro de las iniciativas locales, entregando recursos a los actores locales para fortalecer sus emprendimientos colectivos. Sin embargo, aún retirando –en un ejercicio racional intelectual- el componente étnico, resulta insuficiente el esfuerzo de la institucionalidad pública, y debe enfatizarse que la calificación de insuficiente no es por los montos de recursos (tradicionalmente la piedra de tope) sino por la perspectiva asumida. Falta ver círculos más virtuosos en este caso, especialmente en la capacidad de respuesta flexible, con adecuada coordinación institucional donde el foco sea el actor territorial –política territorial por sobre la respuesta sectorial-, con instrumentos adecuados y con capacidad de asumir complementariamente el componente político y el componente técnico del proceso de negociación con los actores territoriales.

Este estudio –esperemos- contribuye a comprender las zonas de contacto entre el sistema sociocultural de un conjunto de comunidades indígenas con alta capacidad de demanda activa técnica y políticamente fundada y de acción sinérgica a nivel horizontal, con un Estado que pretende dar respuesta a estas demandas bajo su propio mandato jurídico de promover y proteger las culturas indígenas. Contribuye además a prestar atención a las condiciones de viabilizan el aporte de agentes externos intermediarios –de nivel técnico y político- en colaboración tanto con las comunidades como con las instituciones gubernamentales.

Sería relevante mantener un seguimiento a la experiencia –que está en etapas iniciales- para identificar cómo el capital social comunitario de la Organización resuelve los obstáculos surgidos en sus interacciones con la institucionalidad pública y continua llevando a cabo sus iniciativas de negociación de su visión de desarrollo endógeno a largo plazo de manera de comprometer los recursos del Estado que necesita. Otra línea de futuras investigaciones corresponde al análisis de la zona de interfaz entre la economía intracultural y la economía capitalista que forma su entorno, para identificar las posibilidades que tienen las comunidades para mantener el control cultural ante las necesidades de adaptación y para identificar qué capacidad tiene la economía capitalista occidental para interactuar con sistemas socioculturales diversos que sustentan otras lógicas de relación hombre-naturaleza.

## **Glosario**

CONADI: Corporación Nacional de Desarrollo Indígena

COTAM: Comisión de Trabajo Autónomo Mapuche

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación y Cooperación

SERPLAC: Secretaria Regional Ministerial de Planificación y Cooperación



## Referencias Bibliográficas

- Aravena, A. y Zúñiga, G. (1993). Algunas reflexiones en torno al desarrollo de los pueblos indígenas. Propositiones 23, SUR Ediciones. Santiago.
- Albuquerque, F. y Cortés, P. (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo*. Proyecto regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización CEPAL/GTZ. Santiago.
- Almendras (1999). *Enfoque autogestionario para el desarrollo indígena*. Estilos de Desarrollo en América Latina: identidad, cultura, territorio, medio ambiente- un aporte para la discusión. Co-edición Universidad Católica de Temuco y Universidad de la Frontera. Temuco, Chile.
- Alvarado, M. (1995). Territorio y especialidad: un modelo etnográfico y su aplicación al siglo XVI, para el Itata-Toltén. Tierra, territorio y desarrollo indígena. Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera. Temuco.
- Aylwin, J. y Correa, M. (1995). *Tierras Indígenas de Malleco: antecedentes histórico-legislativos y estudio de comunidades*. Tierra, territorio y desarrollo indígena. Instituto de Estudios Indígenas. Universidad de la Frontera. Temuco, Chile.
- Aylwin, J. (2001) *Los conflictos en el territorio mapuche: antecedentes y perspectivas*. Políticas públicas y pueblo mapuche. Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera. Ediciones Escaparate. Temuco.
- Aylwin, J. (2003). Los conflictos en el territorio mapuche: antecedentes y perspectivas. Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera. Temuco.
- Bahamondes, M. (2001). *Manual para abordar el Capital Social Campesino*. GIA.
- Barreiro, F. (2002). “*Desarrollo desde el territorio: (a propósito del desarrollo local)*”. Instituto de Gobernabilidad de Cataluña. [http://www.iigov.org/documentos/?p=3\\_0014](http://www.iigov.org/documentos/?p=3_0014)
- Barrigón, W. (1999). *El proceso de integración centroamericana y su impacto sobre los pueblos indígenas*. Hacia una integración desde abajo: Participación, sociedad civil e integración centroamericana. Proyecto SICA/CERLAC/PAR. El Salvador.
- Bengoa, J. (1987). *Historia del pueblo mapuche*. Ediciones SUR. Santiago, Chile.
- Boisier, S. (1997). “*El vuelo de una cometa: una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*”. Revista EURE Vol XXIII, N°69), pp. 7-29, Santiago e Chile.
- Boisier, S. (1999) *¿Desarrollo (Local): de qué estamos hablando?*. Cuadernos Regionales N°1 Universidad de Talca. Talca, Chile.
- Boisier, S. (2001). *Crecimiento y desarrollo territorial endógeno: observaciones al caso chileno*. Documento para el Seminario “desarrollo Endógeno en territorios excluidos”. Temuco, Chile.

- Bonfil, G. (1983). *Lo propio y lo ajeno: una aproximación al problema del control cultural*. En Educación, etnias y descolonización en América Latina, Vol 1. UNESCO, México.
- Bonfil, G. (1989). *La teoría del control cultural en el estudio de procesos étnicos*. Revista de la cooperación internacional en áreas indígenas de América Latina ARINSANA, Año V – N° 10. Caracas, Venezuela.
- Caputo, G.; Falachi, C. y Monte, N. (1995). *La explotación de recursos naturales en las tierras indígenas*. Tierra, territorio y desarrollo indígena. Instituto de Estudios Indígenas. Universidad de la Frontera. Temuco, Chile.
- COMPAS Mundial (2001). *Cosmovisión Indígena y biodiversidad en América Latina*. Cochabamba, Bolivia.
- División de Desarrollo Social CEPAL (1995). *El etnodesarrollo de cara al siglo veintiuno*. CEPAL, Santiago.
- Durston, J. (2002). “*El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: diadas, equipos, puentes y escaleras*”. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile.
- Falabella, G. (2002). “*¿Se agotó el modelo?*”. *Repensar el desarrollo chileno: país, territorio, cadenas productivas*. Ediciones Universidad del Bío Bío. Concepción.
- Gutiérrez, H. y Rojas, C. (2002). *La institucionalidad pública y desarrollo regional*. Repensar el desarrollo chileno: país, territorio, cadenas productivas. Ediciones Universidad del Bío Bío. Concepción.
- Instituto de Estudios Indígenas. *Proyecto Trabajo de apoyo: recolección, preparación y evaluación de antecedentes socioculturales y socioeconómicos de las comunidades del By Pass Temuco para la concesión internacional ruta 5 tramo Collipulli-Temuco*. Temuco (documento no publicado).
- Le Bonniec, F. (2002). *Las identidades territoriales o cómo hacer historia desde hoy día*. En Territorialidad Mapuche en el siglo XX. Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera. Temuco, Chile.
- Long, N. (1999). *The multiple optic of interface analysis (working title)*. UNESCO Background Paper on Interface Analysis, October 1999. Wageningen University, the Netherlands. <http://www.utexas.edu/cola/lilas/centers/claspo/THE%20MULTIPLE%20OPTIC%20OF%20INTERFACE%20ANALYSIS.PDF>
- Medina, J. (2000). *Experiencias significativas en pensamiento a largo plazo*. Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias nacionales exitosas. La Habana, Noviembre de 2000. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Menéndez, J. (2002). *El casillero vacío del fomento productivo chileno*. Repensar el desarrollo chileno: País, territorio, cadenas productivas. Ediciones Universidad del Bío Bío. Concepción.

- MIDEPLAN (1999). Política y programas de desarrollo indígena. MIDEPLAN. Santiago de Chile.
- MIDEPLAN (2002). Diagnóstico de comunidades indígenas sector Truf Truf, Padre Las Casas y Vilcún y propuesta de Plan de Desarrollo Endógeno Kümeletuam. Instituto de Estudios Regionales, Centro de Estudios Socioculturales, Universidad Católica de Temuco.
- MIDEPLAN (2002). Plan de desarrollo Endógeno sustentable para las comunidades del Ayjarewe Xuf Xuf –Kümeletuam. Equipo de Investigación Centro de Estudios Socioculturales, Organización Ayjarewe Xuf Xuf. Universidad Católica de Temuco.
- Molina, R. (1995). *Reconstrucción de los etnoterritorios*. Tierra, territorio y desarrollo indígena. Instituto de Estudios Indígenas. Universidad de la Frontera. Temuco, Chile.
- Moncayo, E. (2001). “*Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES/CEPAL, Serie Gestión Pública. Santiago, Chile.
- Nahmad, S. (1999). *Articulación y posibilidades del etnodesarrollo de los pueblos indios de América Latina*. Estilos de Desarrollo en América Latina: identidad, cultura, territorio, medio ambiente- un aporte para la discusión. Co-edición Universidad Católica de Temuco y Universidad de la Frontera. Temuco, Chile.
- Parente, S. y Brito, S. (2000). “*Articulação institucional e la metodologia GESPAR*”. Projeto BNDES-Desenvolvimento Local, Cooperação Técnica do PNUD. Brasil.
- Quidel, J. (2001). *Comentarios*. Políticas públicas y pueblo mapuche. Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera. Ediciones Escaparate. Temuco.
- Raczynski, D. y Serrano, C. (2001). *Descentralización: nudos críticos*. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica/CIEPLAN. Chile.
- Ramos da Silva, M. y Arns, P. (2001). *Desenvolvimento comunitário: alguns sonhos e reflexões num pensamento imperfeito*. Projeto BNDES-Desenvolvimento Local, Cooperação Técnica do PNUD. Brasil.
- Roberts, B. (2001). *Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz*. Documento elaborado para el Taller Agencia, Conocimiento y Poder: nuevas direcciones, Wageningen 14 y 15 de diciembre, 2001. Universidad of Texas at Austin. <http://www.utexas.edu/cola/llilas/centers/claspo/UNA%20Perpsectiva%20de%20Interfaz.pdf>
- Stavenhagen, R. (1997). Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina. Revista CEPAL N°62.

- Taish (1999). *Territorio base fundamental para el desarrollo de los pueblos indígenas*. Estilos de Desarrollo en América Latina: identidad, cultura, territorio, medio ambiente- un aporte para la discusión. Co-edición Universidad Católica de Temuco y Universidad de la Frontera. Temuco, Chile.
- Velasco, L. (2001). Areas de Desarrollo Indígena y Distritos Municipales Indígenas: el desarrollo indígena desde las políticas de Chile y Bolivia. Revista Mad.Nº4, Mayo, 2001. Departamento de Antropología, Universidad de Chile. <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/04/paper05.htm>
- Zúñiga, G. (1995). *El etnodesarrollo: un enfoque de problematización sobre el desarrollo indígena*. Tierra, territorio y desarrollo indígena. Instituto de Estudios Indígenas. Universidad de la Frontera. Temuco, Chile.

## **Anexo 1**

Mapa de ubicación geográfica de las comunidades de la Organización Ayjarewe Xuf Xuf.

Fuente: MIDEPLAN (2002): Plan de Desarrollo Endógeno Sustentable para las comunidades del Ayjarewe Xuf Xuf – Kūmeletuam. Centro de Estudios Socioculturales. Universidad Católica de Temuco.

## Anexo 2

Mapa de ubicación geográfica de los lof de la Organización Ayjarewe Xuf Xuf.

Fuente: MIDEPLAN (2002): Plan de Desarrollo Endógeno Sustentable para las comunidades del Ayjarewe Xuf Xuf – Kūmeletuam. Centro de Estudios Socioculturales. Universidad Católica de Temuco.

### Anexo 3

Cuadro de comunidades, lof y total de familias pertenecientes a la Organización Ayjarewe Xuf Xuf.

Nº	COMUNIDAD	LOF	Nº de Viviendas
1.	Juanita Viuda de Llanquinoao	Kefkewenu	75
2.	Francisco Pichuman	Ruka Rakiñ	5
3.	Mateo Antón	Útügeht`u	75
4.	Pedro Carril	Piwje Úñüm	40
5.	Juan Llanquitruf	Püşüjuwiñ	30
6.	Juan Huentelen	Rereko	60
7.	Juan Catrilaf	Ñüγκülko	50
8.	Chichual Corcova	Jewpeko	40
9.	Trureo Sandoval	Xuf-Xuf	50
10	Mariano Lleuvul	Küla Wigkul	60
11	Antonio Caniu	Kalku Bafkeh	32
12	José Santos Coche		25
13	Juan Cole	Raügko	09
<b>TOTAL</b>			<b>551</b>

Fuente: documentos técnicos de la Organización Ayjarewe Xuf Xuf.

## Anexo 4

Líneas de acción del Plan de Desarrollo Endógeno de la Organización Ayjarewe Xuf Xuf (1)

Líneas generales de acción	Líneas específicas de acción
1. <b>Küme felen</b> - Económico productivo	1.1 <b>Mapu</b> - Tierra 1.2 <b>Ko zugu</b> - Agua 1.3 <b>Fillke xipa chemkün</b> – Infraestructura
2. <b>Che ka ixotril fijke mogen</b> - Salud de los ecosistemas	2.1 <b>Ta iñ tremoleael</b> - Salud 2.2 <b>Kimeltun dugun</b> - Educación 2.3 <b>Fijke xipa mogen</b> - Medio ambiente 2.4 <b>Fijke xipa az müleyelu mapu mew</b> - Recursos naturales y su manejo
3. <b>Mapuche az mogen</b> - Sociocultural	3.1 <b>Ta iñ günenlewal</b> - Jurídico 3.2 <b>Ta iñ rakizuam</b> - Religión 3.3 <b>Ta iñ ajkütunlewal ka kimniewal</b> - Comunicación

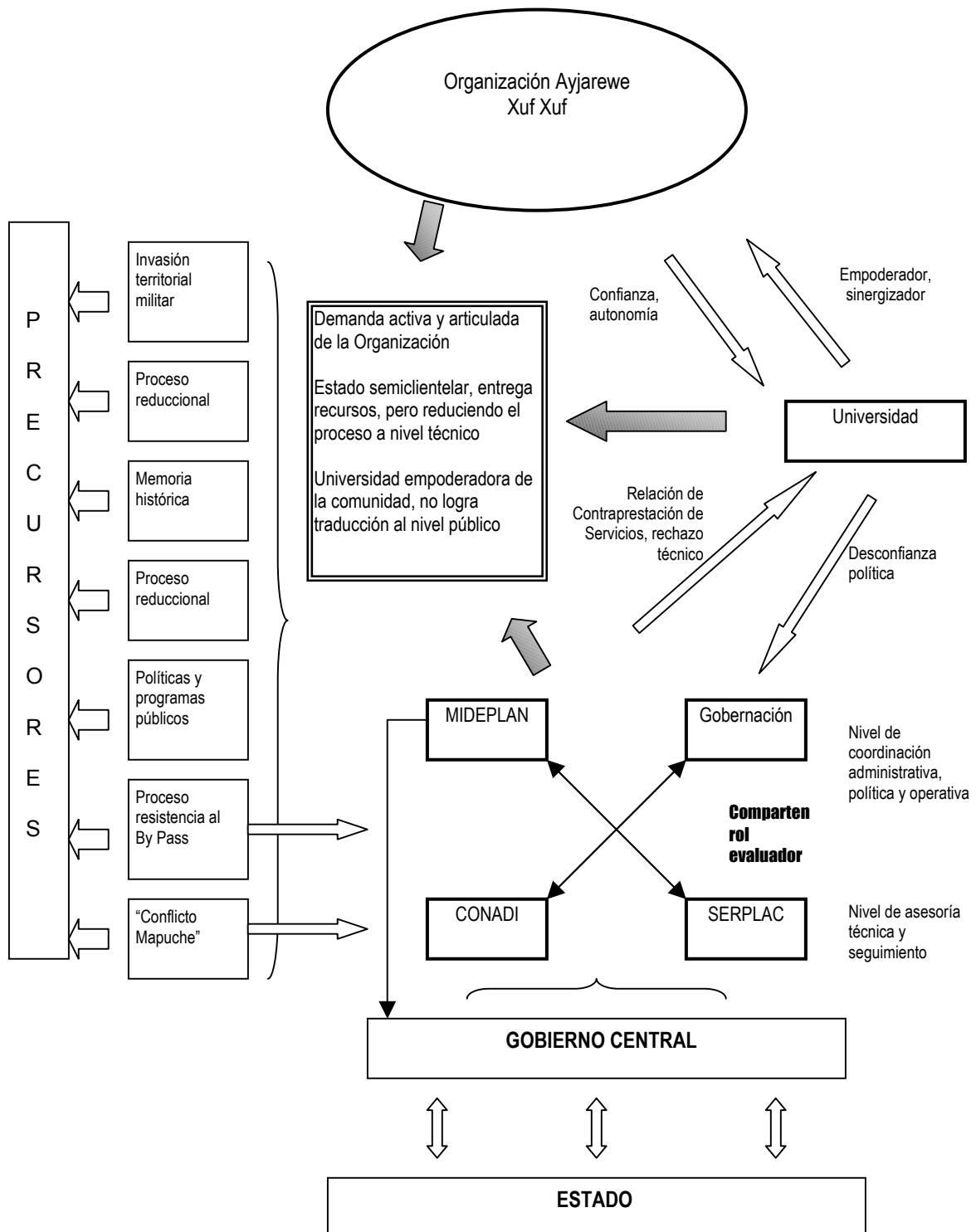
Cuadro elaborado sobre la base del Informe Final del equipo de la Universidad Católica de Temuco y de las entrevistas y documentos de la Organización

(1) Elaborado por el equipo de la Universidad Católica de Temuco y la Organización Ayjarewe Xuf Xuf



## Anexo 5

### Esquema de las vinculaciones verticales (linking) con la Contraparte Técnica



## Anexo 6

### Esquema de las vinculaciones horizontales de puente o bridging

