

REVISIÓN DE LA PERSPECTIVA INTERCULTURAL EN PROGRAMAS E INSTITUCIONES DE GOBIERNO EN LA ARAUCANÍA

DENISSE GUERRA SALAS

Antropóloga de Universidad Católica de Temuco, Chile.

Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica de Temuco, Chile.

dguerra.msalas@gmail.com – dguerra2017@alu.uct.cl

CRISTIAN QUIROZ REYES

Doctor en Administración y Política Pública de Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Director del Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica de Temuco, Chile.

cquiroz@uct.cl

ID-ORCID: 0000-0003-0266-4049

Resumen

Este trabajo presenta los resultados una revisión del acercamiento institucional a través de perspectivas interculturales en la ejecución de tres programas en los ámbitos de salud, educación y desarrollo social en la región de La Araucanía, Chile. Se plantea, a modo de análisis de fuentes oficiales y entrevistas personales, la revisión crítica de la implementación del concepto de interculturalidad en el PESPI, PEIB e INDAP, aplicado principalmente a población mapuche en aquella región. Se concluye que en el enfoque intercultural propuesto por el Estado chileno existiría una asimetría económica, social, política y de conocimiento entre Estado y pueblos indígenas, evidenciado en políticas públicas asistencialistas y, por tanto, basadas en un interculturalismo funcional que promueve el diálogo sin problematizar sus condiciones.

Palabras clave: políticas públicas, interculturalidad, población mapuche, institucionalidad.

Abstract

Review of Intercultural Perspective on Policies and Governmental Institutions in La Araucanía

This paper presents the results of a review of the institutional approach through intercultural perspectives in the execution of three programs in the fields of health, education, and social development in the region of La Araucanía, Chile. It is proposed as an analysis of official sources and personal interviews a critically review for implementation of interculturality concept in PESPI, PEIB and INDAB, applied mainly to the Mapuche population in that region. It is concluded that in the intercultural approach proposed by the Chilean State there is an economic, social, political, and knowledge asymmetry between State and the indigenous peoples, evidenced in public policies of assistance and, therefore, based on a functional interculturalism which promotes a dialogue without problematizing its conditions.

Keywords: public policies, interculturality, Mapuche population, institutionality.

El presente estudio presenta una revisión de la perspectiva intercultural utilizada en los ámbitos de salud, educación y desarrollo integral. Esta revisión se realizará a través de dos programas y una institución que corresponde al Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas, el Programa de Educación Intercultural Bilingüe y el Instituto de Desarrollo Agropecuario.

En este sentido han sido numerosos los subsidios, becas o programas especiales que se han aplicado históricamente en «beneficio» de las poblaciones indígenas. No obstante, cabe la pregunta sobre el carácter y/o enfoque intercultural que se promueve en la actualidad, ¿cómo se piensa? ¿existe participación de los pueblos indígenas en las decisiones y aplicaciones de estas políticas? ¿es valorado por los pueblos indígenas? Lo anterior resulta relevante entendiendo los significados que las personas destinatarias de estas políticas públicas producen en la cotidianidad, las que pueden ser entendibles sólo en sus contextos concretos (Ibañez y Druker, 2018)

En el desarrollo de este escrito nos encontraremos con la descripción de cada programa, y algunos de sus desarrollos en La Araucanía. Este trabajo fue realizado mediante la revisión de fuentes oficiales, fuentes académicas y entrevistas a cuatro personas claves relacionadas con cada temática, a modo de incluir una perspectiva cualitativa del desarrollo de estos programas en la región.

Metodología

Para el presente análisis se trabajó bajo el enfoque de investigación cualitativa, sobre la base de indagar en la perspectiva intercultural en políticas de gobierno. En este sentido se utilizó como criterio la selección de programas enfocados en tres áreas priorizadas por el gobierno en «El Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía», documento de importancia regional tras su anuncio y posterior ejecución en el gobierno de Sebastián Piñera, pues se puso un particular acento a reconstruir diálogos interculturales con el pueblo Mapuche. De este modo la búsqueda de programas o instituciones con perspectiva intercultural enfocados en el pueblo Mapuche se redujo a las áreas de salud, educación y desarrollo integral, dado sus impactos sociales, económicos y políticos.

Al respecto se seleccionaron el Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas (PESPI), el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Todos con una amplia trayectoria de ejecución de políticas y proyectos en la región.

Sobre los tipos de datos, se trabajaron según técnicas de recolección de datos, los cuales son:

- Revisión de fuentes institucionales: corresponde a la primera parte de la investigación que contempla recabar antecedentes básicos a través del análisis de documentos oficiales tales como normativas, páginas web y guías sobre cada

programa. En este sentido, se buscó generar un panorama general de la trayectoria del programa en la región de La Araucanía.

- Entrevistas en profundidad: Corresponde a la segunda y más importante etapa de recogida de datos. Entiendo por entrevista en profundidad, siguiendo a Taylor y Bogdan (1996) como la búsqueda y coordinación de encuentros (en este caso virtuales) entre el investigador y los actores claves relacionados directa o indirectamente a cada programa y su temática. Se buscó con este tipo de dato indagar en la experiencia crítica de profesionales expertos en relación a la ejecución de los programas, las fortalezas y debilidades de estos. En este sentido, se trabajó con una investigadora antropóloga vinculada a la ejecución de proyectos en el área de la salud en la región, una supervisora técnica de la provincia de Cautín vinculada al PIEB, una antropóloga vinculada a la dirección del programa PESPI en la región Metropolitana y finalmente un socio y licenciado en historia de la Cooperativa de ahorro y crédito mapuche Küme Mongen.
- Revisión de fuentes especializadas: se consideraron para el análisis los documentos y estudios teóricos o empíricos que aborden el tema de estudio, realizando lecturas y selección de textos pertinentes que contribuyan al análisis crítico de la ejecución de la perspectiva intercultural en los programas seleccionados.

El orden de esta estrategia metodológica estuvo fundamentado, en general, por cierta lógica inductiva, observando hechos y fenómenos particulares. No obstante, en función de los pocos participantes entrevistados, no podemos generalizar en nuestras conclusiones, más bien se tratan de reflexiones probables y sujetas a comprobación para las actuales discusiones en relación con estas temáticas en Chile.

Salud Intercultural:

Una Mirada desde el Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas

Los inicios de la política de salud para pueblos indígenas en Chile comienzan en 1992 con la creación del Programa de Salud Mapuche, el cual estuvo orientado en «mejorar la calidad de la atención de la población mapuche en los centros de salud, siendo sus ejes centrales la capacitación, la investigación, así como también el conocimiento comunitario y la docencia» (Bolados 2012 en Poblete y Goldstein 2019). Dicho enfoque parte del supuesto de que los sistemas médicos occidentalizados en exclusivo, no podrían atender satisfactoriamente las demandas sanitarias de la población indígena, por las interpretaciones y concepciones tanto del fenómeno salud/enfermedad como del proceso de recuperación/sanación (Manríquez; Lagos, et al., 2018).

Se instala en este periodo la figura del facilitador intercultural como entidad mediadora para personas indígenas. Sin embargo, según Bolados (2012, en Poblete y Goldstein, 2019), esta figura es absorbida por la burocracia en salud, reduciendo su función a aspectos administrativos. Aquí radica uno de los problemas detectados al momento de

significar la interculturalidad, evidenciando la falta de reflexividad política, es decir, buscando integrar al indígena a la sociedad, pero sin que los pueblos originarios tengan participación en los procesos de intervención, investigación ni en la toma de decisiones de políticas públicas (Pozo, 2018).

Luego en 1996 surge el Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas (PESPI) desde el Departamento de atención primaria del Ministerio de Salud (MINSAL). El Programa se desarrolla desde la Subsecretaría de Redes Asistenciales, División de Atención Primaria (DIVAP), se coordina con referentes de los Servicios de Salud en 26 de los 29 Servicios de Salud a lo largo de Chile. Por su parte, la Subsecretaría de Salud Pública a través del Departamento de Salud y Pueblos Indígenas e Interculturalidad de la División de Políticas Públicas Saludables DIPOL, desarrolla funciones regulatorias y trabaja con las regiones a través de las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) de Salud. El programa busca resolver las inequidades en salud para personas pertenecientes a pueblos indígenas. En su objetivo general el programa pretende:

Contribuir a la disminución de brechas de inequidad, en la situación de salud de los pueblos indígenas, a través de la construcción participativa de planes de salud que reconozcan la diversidad cultural, promuevan la complementariedad entre sistemas médicos y provean servicios de salud adecuados que respondan a necesidades, derechos y perfiles epidemiológicos específicos (MINSAL 2016: 4).

El objetivo se define además a través de tres principios o componentes de acción indispensables:

1. Enfoque de equidad. Se refiere a la construcción de un sistema de salud que busca contribuir a la disminución de brechas en el acceso a una atención oportuna y de calidad.
2. Participación social indígena. Se promueven instancias de participación local, provincial y regional. Se define la participación indígena en salud desde el programa como:

El espacio para la generación de agendas y planes de trabajo elaboradas en conjunto y posteriormente monitorear los acuerdos y tareas consignadas, se caracteriza por reunir a representantes de comunidades y organizaciones indígenas que han tenido una trayectoria de trabajo en el ámbito de la salud y por otro lado, a profesionales y técnicos que trabajan en los distintos dispositivos de salud de la red asistencial (MINSAL 2016: 6).

3. Enfoque intercultural en salud. En el marco del programa podríamos decir que este es el componente más importante. Se entiende la interculturalidad como aquellas acciones que se desarrollan entre los equipos de salud y los facilitadores interculturales «para cubrir las necesidades de accesibilidad, oportunidad en la atención de morbilidad, adecuación de la organización de salud y atención de salud

apropiada a las necesidades de los pueblos» (MINSAL 2016: 6). En este sentido, el trabajo conjunto de comunicación se orienta a generar estrategias para favorecer la complementariedad en la elaboración de planes de salud culturalmente pertinentes con visión amplia e inclusiva.

En la región de la Araucanía el programa es ejecutado en el Servicio de Araucanía Norte, en las comunas de Lonquimay, Traiguen, Lumaco, Ercilla, Victoria, Collipulli, Angol, Los Sauces y Purén, esto según información registrada en la página oficial del servicio de salud (Servicio de Salud Araucanía Norte, 2012). Cabe destacar que la información no ha sido actualizada desde septiembre de 2012. Dentro de las actividades declaradas en el sitio oficial se encuentran:

- Mesas locales y territoriales de salud mapuche,
- Fortalecimiento del sistema de derivación a Machi,
- Trasversalización de la temática intercultural,
- Capacitación a funcionarios, dirigentes y facilitadores con enfoque en la sensibilización cultural y,
- Elaboración de material educativo, cuadernos institucionales y calendario mapuche.

El programa también es ejecutado en el Servicio de Salud Araucanía Sur, en 5 centros de Medicina Mapuche, los cuales son:

- Hospital Makewe.
- Centro de Salud Intercultural Boroa Filulawen.
- Centro de Medicina Mapuchue Ñi Lawentuwün (Hospital Imperial).
- Módulo Mapuche Huinkul Lawen (Puerto Saavedra).
- Centro de Medicina Mapuche Galvarino.

Con todo, sumándose a los objetivos del programa, en este servicio de salud se plantean como objetivo «producir cambios al interior del sistema orientados a integrar conceptos de la cultura mapuche frente a la salud y la enfermedad en los ámbitos de la atención primaria, secundaria, terciaria y en la hospitalización» (Servicio de Salud Araucanía Sur, 2021) a través de 4 líneas de trabajo:

- Transversalización del enfoque intercultural en los programas de salud,
- Capacitación/Formación Equipos de Salud y Comunidades,
- Fortalecimiento de experiencias de salud colectivas cogestionadas con organizaciones mapuche y
- Fortalecimiento de la participación indígena comunicación social.

En el sitio web del Servicio de Salud Araucanía Sur se menciona que para acceder a más información respecto a las líneas de trabajo del programa se puede acudir a las oficinas Amuldungun, sin embargo, no se referencia enlace de acceso o en qué establecimientos de salud se encuentran funcionando. En este sentido al realizar una búsqueda sobre las oficinas

solo nos encontramos con menciones ligadas a talleres y más específicamente una ponencia escrita realizada en el Simposio Salud, Cultura y Pueblos Originarios del V Congreso Chileno de Antropología en 2004, donde se menciona que estas oficinas se crearon en 1993 tras un proceso de consulta en comunidades de la región de La Araucanía, pensadas como espacios que puedan identificar los usuarios mapuche y donde se les entregue orientación. Es aquí donde se implementa el recurso humano del facilitador intercultural como una persona mapuche bilingüe:

Con experiencia de vida y conocimiento de las prácticas culturales ancestrales, capaz de intermediar entre los usuarios mapuche, su familia y el equipo de salud, no como un mero traductor, sino que aportando elementos que permitan hacer de la atención y/u hospitalización, un episodio menos traumático en cuanto a choque y distancia cultura (Jelves y Ñanco 2004: 787).

Otro elemento relevante a considerar es la satisfacción usuaria del programa en los distintos servicios de salud, no obstante, no es información a la que se pueda acceder en páginas web oficiales por lo que se realizó una solicitud de información mediante transparencia a los servicios de Salud Araucanía Sur y Norte. Recibimos respuesta del Servicio de Salud Araucanía Sur donde mencionaban que las encuestas de satisfacción usuaria se aplican a los establecimientos de la red de manera general y no segregada por programa.

Finalmente, se considera relevante destacar en la siguiente tabla comparativa el presupuesto anual del PESPI para ambos servicios de salud. Podemos destacar que si bien no se observa un patrón regular entre 2016 y 2021, si se observa un aumento de presupuesto para ambos servicios en relación a lo registrado en 2020 y 2021. Otro factor por considerar es la clara diferencia de presupuesto entre servicios concentrándose las mayores cifras en el Servicio de Salud Araucanía Norte.

Denominación	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021
PESPI Servicio de Salud Araucanía Sur	No se registra	No se registra	168.972	109.114	156.623	160.147
PESPI Servicio de Salud Araucanía Norte	92.195	289.035	93.007	421.784	421.025	430.498

Fuente: Elaboración propia con información de ejecución presupuestaria DIPRES. En miles de \$.

Observaciones y Recomendaciones

Para este punto, se entrevistó a dos personas vinculadas a la temática de salud y políticas interculturales. Desde sus experiencias tanto a nivel regional como nacional, se destaca los hallazgos de investigaciones de una de las entrevistada quién ha trabajado en

Revista Políticas Públicas, Vol. 15, N°2, Julio-Diciembre de 2022: 49-65

DOI: 10.35588/pp.v15i2.5214

Universidad de Santiago de Chile. Santiago de Chile

La Araucanía. En este sentido, los principales usuarios de la salud intercultural que plantea el gobierno, son personas no mapuche. Lo que es coherente con la evaluación ex-ante de la formulación presupuestaria 2021 que realiza DIPRES y el Ministerio de Desarrollo y Familia donde se observa que «no existe una relación coherente entre los objetivos del programa, la población a atender y las estrategias de intervención propuestas» (DIPRES 2021).

En relación con la función de facilitadores interculturales las experiencias de las entrevistadas señalan que existen modelos diferentes para las iniciativas en salud intercultural. Por ejemplo, en el Servicio Araucanía Norte el facilitador intercultural participa de la evaluación de casos clínicos y cumple un rol fundamental en la derivación a Machi. En Araucanía sur este rol lo cumplen asesores interculturales quienes generan actividades al interior de los centros de salud y gestionan las idas y acompañamiento de machi a los grandes centros de atención.

En Araucanía Norte sucede que los y las Machi no están en los hospitales, sino que ellos siguen trabajando en sus lof [sic] y lo que hace es una derivación y el facilitador hace todo para que la derivación sea concreta, además el facilitador cumple la función de acompañar a la persona enferma. A diferencia de lo que sucede en Araucanía sur donde lo más importante son las experiencias en salud intercultural donde el dinero está concentrado en Makewue, Boroa, Nueva imperial y Puerto Saavedra. Entonces lo que hace la gente mapuche, administra estos centros de salud y las machi [sic] atienden en los hospitales (Anónimo, entrevista personal, 9 de junio).

Ambas personas entrevistadas destacan que el rol del facilitador o asesor intercultural es fundamental para una atención pertinente.

A modo de recomendación y desde las experiencias de las personas entrevistadas. Es necesario definir un interculturalismo aplicado, trabajando desde una perspectiva simétrica y horizontal de los diferentes saberes, tanto de la medicina biomédica como de la medicina tradicional mapuche. En este sentido, es preciso una formación y sensibilización cultural profunda a funcionarios de la salud que no esté basada en capacitaciones o inducciones de un par de horas o algunos días como lo señaló una de las experiencias entrevistadas.

Otro punto importante es actualizar la información contenida en las páginas web oficiales de los Servicio de Salud Araucanía Norte y Sur. Además, debe existir un seguimiento claro de las iniciativas interculturales e incluir a todas las entidades participantes.

Educación Intercultural: una Mirada desde el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PIEB)

La interculturalidad y la educación intercultural adquieren especial relevancia al desarrollar y fortalecer competencias y prácticas ciudadanas que posibilitan relacionarse con lo diverso de manera respetuosa, empática y simétrica, transformando el cómo se

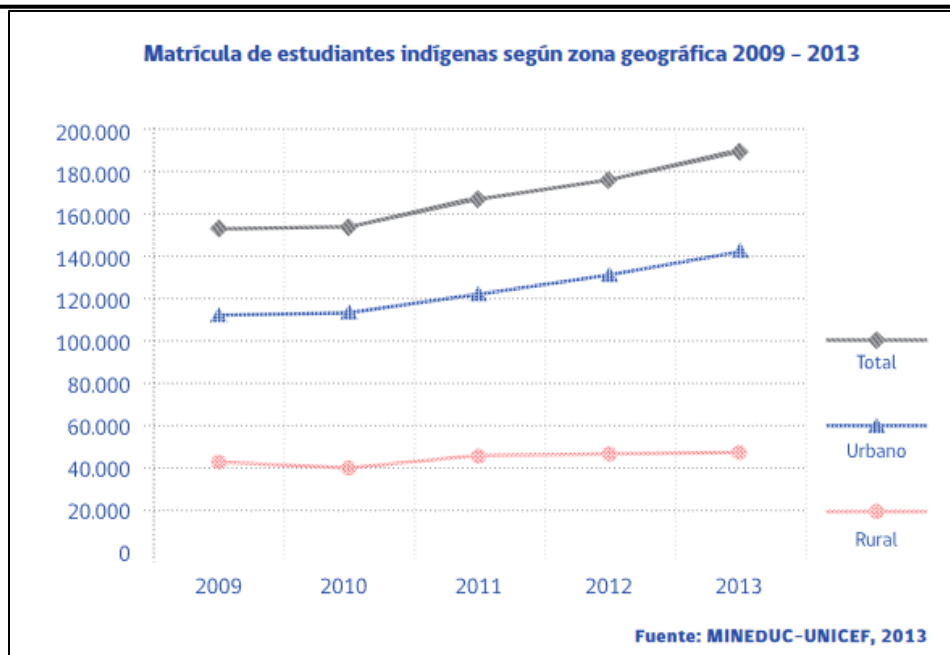
entiende al «otro» al otorgar valor y sentido a las distintas visiones de mundo, culturas y lenguas que conviven en un mismo territorio (Ministerio de Educación División de Educación General Programa de Educación Intercultural Bilingüe 2017).

En este sentido, el año 1996 y a través de un Convenio de colaboración entre MINEDUC y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) se comienza a implementar el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB), con el fin de mejorar la calidad y pertinencia de los aprendizajes a partir de la contextualización curricular y el fortalecimiento de la identidad de niñas, niños, jóvenes y adultos de pueblos indígenas. Durante el periodo 2001-2009 el trabajo se focalizó en elaborar estrategias del componente Educación y Cultura del Programa Orígenes ejes cuyo foco se encontraba en las escuelas donde estudiaran niños y niñas indígenas. El principal objetivo de este periodo estuvo en mejorar los programas y planes de estudio respecto a las particularidades culturales de los pueblos indígenas. Luego durante 2010 se vislumbra el fortalecimiento institucional del PEIB al pasar a depender cabalmente de la División de Educación General del Ministerio de Educación, los principales ejes a partir de este periodo son:

- Fortalecimiento de la implementación curricular de las lenguas indígenas, obligatorio para establecimientos que concentraran el 20% de matrícula en estudiantes indígenas.
- Revitalización cultural y lingüística de pueblos indígenas vulnerado: trabaja con perdida considerables de patrimonio lingüístico.
- Interculturalidad en el espacio escolar: diálogo y participación entre la comunidad y la escuela.
- Estrategias de bilingüismo: implementación de planes y programas propios en lengua indígena.

Un factor importante de este periodo, es que en base a la matrícula de estudiantes indígenas según zona geográfica se incorporó la asignatura de Lengua y cultura indígena en sectores urbanos al observar un aumento de estudiantes en relación con los sectores rurales. En La Araucanía el porcentaje de establecimiento urbanos interculturales alcanza el 35,6% (PIEB, 2017).

Un importante hito se destaca en el periodo 2014-2017 cuando el sector de aprendizaje de Lengua Indígena es abordado por la Unidad de Currículo y Evaluación (UCE) del MINEDUC, otorgándole el mismo estatus que al resto de las asignaturas al interior del currículo escolar. En cuanto a la asignatura de Lengua y cultura indígena mapuzugun al año 2016 1.295 establecimientos imparten la asignatura alcanzando 25.789 estudiantes indígenas que cursan la asignatura (Mineduc-PIEB, 2017).



El enfoque intercultural implementa una definición propia desde el MINEDUC y el PEIB con la consigna «interculturalidad para todos y todas en el sistema escolar», se crea en el año 2014 la Secretaría de Educación Intercultural Indígena (SEII) del Ministerio de Educación. Su función principal la transversalización de la educación intercultural. En este sentido, el concepto propio de interculturalidad propuesto por el MINEDUC es:

La interculturalidad es un horizonte social ético-político en construcción, que enfatiza relaciones horizontales entre las personas, grupos, pueblos, culturas, sociedades y con el Estado. Se sustenta, entre otros, en el diálogo desde la alteridad, facilitando una comprensión sistémica e histórica del presente de las personas, grupos y pueblos diversos que interactúan permanentemente en los distintos espacios territoriales. La interculturalidad favorece la creación de nuevas formas de convivencia ciudadana entre todas y todos, sin distinción de nacionalidad u origen. Para ello, el diálogo simétrico es posible reconociendo y valorando la riqueza de la diversidad lingüístico-cultural, natural y espiritual. En el caso de los pueblos originarios, devela sus características y distintos sistemas que problematizan, y a la vez, enriquecen las construcciones de mundo, asegurando el ejercicio de los derechos individuales y colectivos (MINEDUC-PEIB, 2017: 50)

Respecto a las iniciativas desarrolladas por PEIB al año 2016 respecto a revitalización y desarrollo cultural y lingüístico en La Araucanía se desarrollaron en Cholchol y Temuco, algunas de las actividades son:

- Apoyo para la elaboración de proyectos de revitalización lingüística y cultural.
- Convenios de colaboración con Universidad Arturo Prat y Universidad Católica de Temuco para el desarrollo de acciones de revitalización territorial.

- Generación de alianzas con el fin de revitalizar y desarrollar la lengua y cultura de los pueblos originarios.

En cuanto a iniciativas en implementación curricular Lengua y cultura indígena al año 2016 La Araucanía es la que concentra el mayor porcentaje de establecimientos que imparten la asignatura de Lengua indígena representando el 60% nacional. Con 26 de las 32 comunas con establecimientos educacionales interculturales sumando un total de 650 establecimientos (MINEDUC-PIEB 2017). Dentro de las iniciativas realizadas se encuentran:

- Elaboración de material educativo con pertinencia territorial.
- Orientaciones para la implementación curricular de la asignatura Lengua Indígena y el principio de interculturalidad de manera transversal a las asignaturas.
- Orientaciones para la supervisión.
- Jornadas de apropiación curricular, junto a la Unidad de Currículo y Evaluación.

Finalmente, la iniciativa de inclusión de educadores tradicionales en los establecimientos registra grandes avances, tanto a nivel nacional como regional. A nivel nacional, al año 2016 existen 1.254 educadores/educadoras tradicionales en el sistema educativo. De ellos, 534 han sido contratados con recursos del PIEB y distribuidos en 630 establecimientos, 76% de los establecimientos donde trabajaron educadores tradicionales implementan la asignatura Lengua Indígena. De los 534 educadores tradicionales, 352 (66%) son mujeres y 182 (34%) hombres. A nivel regional cabe destacar que esta figura surge como una demanda especial de estudiantes internos de la Región de La Araucanía en el periodo 1996-2000 junto con el asesor cultural comunitario. En este sentido, al año 2016 en la región se reconocen 440 educadores tradicionales por el PIEB.

Observaciones, Desafíos y Recomendaciones

Según un estudio de percepción realizado por de Ibáñez, Rodríguez y Cisternas (2015) en relación con las iniciativas realizadas por el PIEB en 10 escuelas de diferentes sectores de La Araucanía, enfocado principalmente en la opinión de profesores, Educadoras/es tradicionales y apoderados/as, la educación intercultural se limita al sector de lengua indígena no existiendo un vínculo, ni actividades fuera del aula. Aunque se considera la integración curricular como un espacio ganado a las demandas del pueblo mapuche, los apoderados hacen la diferencia entre la educación intercultural y la educación mapuche, para lo cual debe haber un diálogo entre la escuela y la comunidad.

Por otra parte, los docentes y educadores tradicionales señalan que con la implementación de la lengua indígena como asignatura limitó las actividades que se podían realizar antes solo a través de iniciativas del PIEB, las que incluían «espacios para generar vínculos con la comunidad e incorporar a la vida escolar diversas prácticas culturales mapuche» (Ibáñez et. al. 2015). Hasta el 2010 se podían realizar actividades fuera del aula cosa que no se podría realizar ahora con la lengua indígena como una asignatura más.

A esto hace mención una de las entrevistadas para esta sección, supervisora técnica del programa en la provincia de Cautín, quien señala que se integraron factores que no necesariamente favorecen la enseñanza, por ejemplo, en una especie de traducción occidental de la lengua se pierde el significado cultural. Otro factor negativo es que se privilegia a los educadores que tienen título de educación intercultural. Según el estudio de percepción de Ibáñez, et al., (2015), se espera que educadores y educadoras tradicionales actúen en el aula como profesores occidentales lo que genera una pérdida de oportunidad a la convivencia intercultural.

Si bien el PEIB y la asignatura de Lengua y Cultura Indígena han logrado mayores cantidades de escuelas con programas interculturales, mayor reconocimiento a la figura de educadores tradicionales, fortalecimiento de la identidad de niños y niñas, según la supervisora señalada «no hay empoderamiento de parte de los actores que son parte [...] no tenemos expectativas de que se hable fluidamente en mapuzungun» (entrevista personal, 10 de junio). La misma fuente nos dice que aún se encuentra presente la idea que el inglés será más útil en la vida adulta que el mapuzungun.

Pensando en los desafíos, la supervisora técnica de Cautín nos señala que «en el proceso constituyente está la expectativa de que la institucionalidad tenga una mirada distinta a una política de interculturalidad» (entrevista personal, 10 de junio). Al respecto consideramos que los desafíos para la implementación de educación intercultural pertinente se encuentran en la línea de los siguientes tres focos:

- Universalizar el estatus de la asignatura de lengua y cultura indígena a nivel nacional.
- Incorporar significación cultural a la enseñanza de la lengua y cultural y no que funcione como una suerte de traducción cultural.
- Promover mejor y mayores actividades entre la escuela, el territorio y las comunidades.

A modo de recomendación, compartimos lo señalado por Ibáñez *et al* (2015), es necesario que las políticas públicas orientadas a la población indígena en ámbitos de educación, se trabaje en procesos de co-construcción donde se dialogue en igualdad de condiciones los distintos saberes y perspectivas. Todo aquello involucra comprensión y apertura a los distintos sistemas de aprendizaje.

Por último, consideramos de gran relevancia generar una actualización a nivel regional de las iniciativas desarrolladas por el PEIB, es necesario elaborar un catastro de implementación de los planes y programas de estudio interculturales, así como conocer la perspectiva de estudiantes de todos los niveles, educadores tradicionales, profesores/as, apoderados y todo integrante que se vincule en la comunidad escolar.

Desarrollo Integral Inclusivo: una Mirada desde INDAP

El desarrollo integral inclusivo es definido como una de las iniciativas a ejecutar en el Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía, un plan de gobierno anunciado en 2018 al inicio de asumir Sebastián Piñera como presidente electo en Chile. En este sentido desde el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) se incluyen los objetivos del Plan impulsa Araucanía (tercer eje del Acuerdo) a los programas ya existentes enfocados en pueblos indígenas. De este modo el eje agrícola busca mejorar las condiciones de desarrollo de la agricultura y de las familias que viven de ella fomentando el acceso a financiamiento y capacitación. De esta forma se busca «aumentar la competitividad a través de la promoción de la inversión pública y privada, mejorar los ingresos de las familias rurales y el desarrollo integral de los territorios» (Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, 2021a).

Al respecto en la subdivisión de pueblos originarios de la página oficial de INDAP se destacan tres programas orientados al desarrollo de personas, comunidades o cualquier otra forma de organización indígena. El primero de ellos es el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) el cual se encuentra orientado a fortalecer distintas estrategias de la economía de los pueblos originarios en base a las actividades silvoagropecuarias y conexas, de acuerdo con su propia visión de desarrolló. Esto se desarrolla a través de financiamientos y asesorías/capacitaciones técnicas en conjunto con las municipalidades. Para ello se debe acreditar la pertinencia a pueblos originarios. De esta forma el PDTI busca desarrollar capacidades productivas y de emprendimiento rural en la población indígena (Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, 2021b). Según el seguimiento realizado al programa en 2019 (DIPRES 2019), el programa tuvo una evaluación técnica de su diseño en 2020, sin embargo, no presenta evaluación ex post en los últimos 5 años. De igual manera se puede apreciar el total de población objetivo que corresponde a 76.382 personas de las cuales al 2019 fueron beneficiadas 50.415 con un gasto por beneficiario de 703 (en miles de \$).

El segundo es el Programa de Crédito de Largo Plazo Cobertura Indígena (Programa COBIN). Este busca financiar proyectos con cobertura indígena de personas naturales indígenas o grupos indígenas, que sean económica y socioculturalmente factibles y sustentables, que tengan dificultades de acceso al sistema financiero y que cuenten con la calificación como «Proyecto de Desarrollo Productivo Indígena» otorgado por el Comité de desarrollo y fomento indígena de CORFO (INDAP 2019). El objetivo del programa es contribuir a que las personas naturales indígenas o grupos indígenas puedan en el mediano y largo plazo disminuir las brechas económicas por medio de los beneficios del desarrollo de proyectos económicamente viables y sustentables. El Programa COBIN otorga créditos de largo plazo de hasta 10 años con una cobertura estatal de un 90% del monto de financiamiento, con un tope máximo de 500 UF para personas naturales y 10.000 UF para personalidades jurídicas.

El tercero es el Programa alimentos ancestrales saludables y sello originario, el programa busca «dar más valor y visibilidad a la herencia y tradición alimentaria ancestral de los Pueblos Originarios de Chile» esto a través del sello originario que corresponde a un mecanismo identificador de productos asociados al programa, funciona como un sello de garantía que permite comercializar los productos dentro de los Mercados Campesinos de INDAP (Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, 2021a). De esta manera el programa pretende fomentar el desarrollo local del mundo rural.

Observaciones y Recomendaciones

Desde la perspectiva de uno de los integrantes de la Cooperativa Kúme Mogen lo que se plantea como sistemas silvoagropecuarios enfocado a la maximización de producción de recursos, desde ese punto de vista no hay una perspectiva intercultural, la opinión del otro muchas veces no se considera.

Se instala la idea de que el ahorro corresponde a plantación de pinos y eucalipto las cuales son especies exógenas que agotan el agua y no permiten que nazcan y convivan otras especies. Desde ese punto de vista la visión del pueblo mapuche hay momentos en que la tierra tiene que descansar y otros momentos donde no se puede trabajar porque hay *ngen* hay dueños espirituales de esos espacios (Socio de la Cooperativa, entrevista personal, 23 de junio).

En este sentido podríamos decir que el objetivo de los programas antes señalados que buscan disminuir las brechas económicas apoyando las propias estrategias de desarrollo de los pueblos indígenas no es tal, ya que en la lógica del desarrollo productivo la relación con la naturaleza es de recursos explotables, mientras que desde la perspectiva del pueblo mapuche por ejemplo, existe el concepto de «Itxofil Mogen que es toda la diversidad de lo que existe lo que implica respetar espacios que no se pueden trabajar, esto en la visión occidental de producción no se entiende y se dice que los mapuche son flojos» (Socio de la Cooperativa, entrevista personal, 23 de junio)

Otro punto a considerar en la experiencia de uno de los socios de la Cooperativa Kúme Mogen es que el COBIN es un crédito de difícil acceso, sobre todo cuando la garantía se ofrece a través del Banco Estado, lo que implica que no se entregue el financiamiento necesario. Entonces INDAP es la única institución que se encuentra financiando proyectos indígenas. En este sentido, la Cooperativa Kúme Mogen se visualiza «como intermediador financiero para La Araucanía y entregar garantías a través de tecnologías crediticias pertinentes para trabajar con las comunidades» (anónimo, entrevista personal, 23 de junio).

A modo de recomendación, creemos necesario dialogar con otras formas de desarrollo, las que implican para los pueblos indígenas una relación recíproca con la naturaleza, con aquello vivo y aquello que se considera no vivo por la cultura occidental.

Para que el desarrollo sea integral se debe trabajar en co-construcción con comunidades y personas indígenas reconociendo su capacidad de agencia.

Finalmente, y como se ha observado tanto en los programas de salud y educación intercultural, es imperioso que se realice un seguimiento efectivo a las iniciativas desarrolladas, no solo para tener un registro de lo que se ha realizado y lo que no, sino que funcione como procesos de mejoramiento en la aplicación de políticas públicas.

Con base en lo anterior, se estima como un desafío la promoción de la deliberación intercultural en lo público, reconociendo la diversidad como elemento esencial de las democracias multiculturales (Tubino, s/f). Aquí radica una oportunidad en un eventual nuevo proceso constituyente, en efecto considerando la evidencia, es necesario el reconocimiento y garantía de la multiculturalidad y de la participación indígena en la institucionalidad pública (Valenzuela y Quiroz, 2021) lo que permitiría no sólo mayor pertinencia cultural, sino también avanzar hacia el interculturalismo crítico (Tubilo, s/f).

Conclusiones

Es preciso destacar en las tres experiencias estudiadas en La Araucanía, que consultan el enfoque intercultural propuesto por el Estado, existe una asimetría económica, social, política y de conocimiento entre el estado chileno y los pueblos indígenas, plasmado en el histórico asistencialismo de las políticas públicas disfrazadas de reconocimiento y valoración al conocimiento y cultura de los pueblos indígenas.

En este sentido, siguiendo a Tubilo (s.f) cuando el discurso intercultural de un Estado no aborda las asimetrías existentes, entonces se está hablando de interculturalismo funcional, aquel que promueve el diálogo sin problematizar las condiciones de ese diálogo. Este tipo de interculturalismo promueve formas de discriminación positiva, lo que en los tres temas expuestos se observa a través de un reconocimiento a las tradiciones en tanto den cuenta de lo diferente respecto a las comidas, música, lengua, vestimenta, etc. Es decir, una folclorización del otro, un reconocimiento superficial que no se hace cargo de las demandas políticas de autodeterminación de los pueblos.

Es necesario entonces avanzar en un interculturalismo crítico o práctico como señalaba una de las entrevistadas. Hay que generar espacios donde se escuchen y representen todas las partes. Y hay que hablar de las profundas condiciones que generan la desigualdad entre los pueblos indígenas. Como menciona Tubilo:

Hay que exigir que el diálogo de las culturas sea de entrada diálogo sobre los factores económicos, políticos, militares, etc. que condicionan actualmente el intercambio franco entre las culturas de la humanidad [...] hay que empezar por identificar y tomar conciencia de las causas contextuales de su inoperancia. Hay que empezar por recuperar la memoria de los excluidos, por visibilizar los conflictos interculturales del

presente como expresión de una violencia estructural más profunda, gestada a lo largo de una historia de desencuentros y postergaciones injustas» (s.f.: 6-7).

Sobre la base de los aspectos constatados en este análisis, se estima que desde el enfoque de la innovación en las políticas públicas, en los programas analizados se habría promovido una perspectiva instrumental, por sobre una sustantiva. La diferencia entre ambos enfoques está dado porqué en el primer caso (enfoque instrumental) la innovación se asume como un conjunto de ideas para mejorar la eficiencia sin modificar lo que se hace, sino que como se hace (Brugué et al. 2014). En tanto el enfoque sustantivo de la innovación en políticas públicas, como señalan los mismos autores, se entiende como un modelo para abordar y transformar la realidad, buscando replantear los problemas públicos.

Desde esta perspectiva, se estima que para abordar políticas interculturales, dada sus particulares características, demandas y resultados históricos, éstas debiesen considerar una co-creación de políticas, enmarcadas en un enfoque sustantivo de la innovación que busque formular nuevas respuestas para abordar los asuntos públicos (Zurbriggen y González, 2014), transformando la realidad sobre la base de valores pluri y multiculturales.

Ahora bien, al clasificar los mismos programas desde el enfoque de evaluación de políticas públicas, los hallazgos de este estudio pueden demostrar la adscripción a un modelo positivista, donde se pretende aprehender la realidad social con el uso de esencialmente de indicadores cuantitativos (Bertranou, 2019) que no permiten una evaluación integral ni de resultados, que promuevan la mejora continua de las políticas.

Referencias

Bertranou, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *Millcayac - Revista Digital De Ciencias Sociales*, 6(10), 151–188. Recuperado a partir de <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/millca-digital/article/view/1730>

Brugué, Q., Blanco, I. y Boada, J. (2014). *Los Motores de la Innovación en la Administración Pública*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

DIPRES. (2019). Monitoreo y seguimiento oferta pública 2019. Programa de desarrollo territorial indígena INDAP-CONADI (PDTI). Recuperado de

http://www.dipres.cl/597/articles-206677_doc_pdf.pdf

DIPRES. Proyecto de ley de presupuesto año 2021. Servicio de Salud Araucanía Sur. Recuperado de http://www.dipres.cl/597/articles-208897_doc_pdf.pdf

DIPRES. Proyecto de ley de presupuesto año 2021. Servicio de Salud Araucanía Norte. Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/597/articles-208898_doc_pdf.pdf

DIPRES. Serie histórica años 2016 - 2020 información de ejecución presupuestaria. Recuperado de

http://www.dipres.cl/597/articles-210436_doc_pdf.pdf

http://www.dipres.gob.cl/597/articles-210435_doc_pdf.pdf

Ibáñez, N., Rodríguez, M. y Cisternas, T. (2015). La Educación Intercultural desde la perspectiva de docentes, educadores tradicionales y apoderados mapuche de la región de La Araucanía: Una co-construcción. Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación Proyecto FONIDE N°:F811349. Recuperado de http://peib.mineduc.cl/wp-content/uploads/2018/05/F811345_INF_ORME_FINAL_IBANEZ_UMCE.pdf

Ibáñez-Salgado, N., & Druker-Ibáñez, S. (2018). La educación intercultural en Chile desde la perspectiva de los actores: Una co-construcción. *Convergencia*, 25(78), 227-249. <https://doi.org/10.29101/crcs.v25i7.8.9788>

Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario. (2019). Norma Técnica y Procedimiento Operativo para Financiamiento de Proyectos Productivos Indígenas — Programa COBIN. Recuperado de [https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/resoluci%C3%B3n-105721---normas-t%C3%A9cnicas-programa-cobin-\(19-07-2019\).pdf?sfvrsn=0](https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/resoluci%C3%B3n-105721---normas-t%C3%A9cnicas-programa-cobin-(19-07-2019).pdf?sfvrsn=0)

Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario. (2021a). *Pueblos Originarios. Programa De Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) INDAP.* Recuperado de <http://www.indap.gob.cl/pueblos-originarios>

Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario. (2021b). *Plataforma de servicios PDTI.* Recuperado de

<https://www.indap.gob.cl/servicios-indap/nueva-plataforma-deservicios#programa-de-desarrollo-territorial-ind%C3%ADgena-pdti>

Jelves, I. y Ñanco, J. (2004). Experiencia Oficinas Amuldungun y Rol del Facilitador Intercultural. V Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, San Felipe. Recuperado de <https://www.aacademica.org/v.congreso.chileno.de.antropologia/101.pdf>.

Manríquez-Hizaut, N. et al. Salud intercultural en Chile: Desarrollo histórico y desafíos actuales. *Revista de Salud Pública* [online]. v. 20, n. 6 [Accedido 19 Octubre 2021] , pp. 759-763. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/rsap.V20n6.65625>

MINEDUC-PEIB. (2017). Programa de educación intercultural bilingüe 2010-2016. Recuperado de

<http://peib.mineduc.cl/wp-content/uploads/2018/05/20180226-PEIB-2010-2016-Versi%C3%B3n-Final.pdf>

MINSAL. (2016). Orientaciones Técnicas 2016. Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas. Guía Metodológica para la Gestión del Programa. Recuperado de <http://www.bibliotecaminsal.cl/wp/wp-content/uploads/2018/01/030.OT-y-Guia-Pueblos-indigenas.pdf>

Poblete, M. y Goldstein, E. (2019). Políticas de Salud Intercultural en Chile. Desde el PROMAP hasta la normativa

vigente en la actualidad. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27514/1/BCN_Poblete___Políticas_de_Salud_Intercultural_en_Chile_final.pdf

Pozo, G. (2018) ¿Cómo descolonizar el saber? El problema del concepto de interculturalidad” *Revista Polis* [en línea], 38 | URL: <http://polis.revues.org/10099>

Tubino, F. (s.f). Del interculturalismo funcional al interculturalismo crítico. Recuperado de https://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/inter_funcional.pdf

Servicio de Salud Araucanía Norte. (2012). *Programa mapuche*. Recuperado de <https://www.araucanianorte.cl/index.php/programas/programa-mapuche>

Servicio de Salud Araucanía Sur. (2021). *Salud intercultural. Objetivos y líneas de trabajo*. Recuperado de <https://www.araucaniasur.cl/index.php/objetivos-y-lineas-de-trabajo/>

Valenzuela, E. & Quiroz, C. (2021). La dimensión confederal de una Constitución glocal: comunalismo, poder regional y autonomías indígenas. En *Hacia una Nueva Constitución. Estado Regional y otros temas* (pp.257-290). Editorial Thomson Reuters.

Zurbruggen, C., & González, M. (2020). INNOVACIÓN Y CO-CREACIÓN: NUEVOS DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. *Revista de Gestión Pública*, 3(2), 329-361. Doi:

<https://doi.org/10.22370/rgp.2014.3.2.2245>