



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

ANÁLISIS DEL MARCO DE EVALUACIÓN DEL  
PROCESO PARTICIPATIVO DE REDISEÑO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO  
TERRITORIAL INDÍGENA

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN  
GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

BEATRIZ CATALINA SANDOVAL MARMOLEJO

PROFESORA GUÍA:  
MARÍA GABRIELA RUBILAR DONOSO

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:  
CRISTIAN MARCELO LEYTON NAVARRO  
CAMILA DANIELA PERALTA GARCÍA

SANTIAGO DE CHILE  
2022

## RESUMEN DE LA MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

### **Análisis del marco de evaluación del proceso participativo de rediseño del Programa de Desarrollo Territorial Indígena**

La participación es un derecho clave de los pueblos indígenas, que se refleja en su participación en políticas públicas. Sin embargo, actualmente no existe experiencia y conocimientos consolidados respecto a desarrollar procesos participativos en este contexto en los órganos públicos y los pueblos indígenas. Debido a esto, tampoco ha habido desarrollo significativo de marcos de evaluación que permitan identificar brechas entre las normativas nacionales e internacionales y los procesos de participación. Esta tesis aborda el problema de cómo construir un marco de evaluación para procesos de participación indígena en políticas públicas a partir de los estándares pertinentes.

El caso corresponde a la evaluación al proceso de diálogo participativo para el rediseño del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) del INDAP, desarrollado en 2016. Durante el proceso, la tesista, como asesora externa, fue contratada para generar y aplicar un marco de evaluación, que fue construido a partir de directrices nacionales (agendas políticas, leyes y decretos sobre participación y ciudadanía) e internacionales (el Convenio 169 de la OIT). El caso de estudio analizó la coherencia y pertinencia de dicho marco en relación con el proceso de diálogo.

La tesista revisó los seis dominios programáticos utilizados en el marco de evaluación: propósito de la participación, características del mecanismo, incidencia y resultado del proceso, convocatoria del proceso, información entregada, y monitoreo y evaluación del proceso. El análisis de la aplicación de este marco identificó fortalezas y debilidades. Entre las fortalezas, se identificó la capacidad de ofrecer criterios claros y estructurados para participación indígena y la apertura de espacios de reflexión organizados sobre ciertas directrices contenidas en el estándar. Se identificó, entre otros, problemas relacionados a la baja participación indígena en la creación del marco de evaluación y la ausencia de indicadores claros en los dominios utilizados.

A modo de conclusión, se refuerza la importancia de contar con un marco de evaluación para la participación indígena desde un enfoque de derechos y se constata la utilidad de los seis dominios programáticos; integrar el marco de evaluación desde el inicio del proceso de diseño de actividades de participación; establecer la participación indígena en la política pública como un subobjetivo de programas y proyectos; e implementar con claridad los objetivos del marco de evaluación. Del mismo modo, se insiste en reforzar la capacidad del marco de evaluación en adaptarse a la realidad organizacional de los organismos públicos.

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO 1: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y DELIMITACIONES METODOLÓGICAS .....	11
1.1 La conciliación entre estándares internacionales y marcos nacionales .....	11
1.2 Aproximación conceptual.....	16
1.3 Objetivos y estrategia metodológica .....	18
CAPÍTULO 2: CASO DE ESTUDIO: PROCESO DE PARTICIPACIÓN INDÍGENA PDTI Y SU EVALUACIÓN INICIAL .....	21
2.1 Descripción del Programa de Desarrollo Territorial Indígena del INDAP .....	21
2.2 Proceso de diálogo participativo indígena y rediseño del PDTI .....	22
2.3 Consultoría de evaluación .....	26
CAPÍTULO 3: DOMINIOS Y CRITERIOS PARA UN MARCO DE EVALUACIÓN	30
3.1 Propósito de la participación.....	31
3.2 Incidencia y resultado .....	34
3.3 Características del mecanismo .....	40
3.4 Convocatoria.....	48
3.5 Información .....	53
3.6 Monitoreo y evaluación .....	57
CAPÍTULO 4: HALLAZGOS DEL MARCO DE EVALUACIÓN ORIGINAL .....	61
4.1 Propósito de la participación.....	61
4.2 Incidencia y resultado .....	63
4.3 Características del mecanismo .....	64
4.4 Convocatoria.....	69
4.5 Información .....	72
4.6 Monitorio y evaluación .....	73
CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DEL MARCO DE EVALUACIÓN.....	75
5.1 Propósito e Incidencia/Resultado .....	76
5.2 Características del mecanismo .....	79
5.3 Convocatoria, Información y Monitoreo/Evaluación .....	81
CONCLUSIÓN: RECOMENDACIONES PARA MARCOS DE EVALUACIÓN DE PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN POLÍTICAS PÚBLICAS.....	84
BIBLIOGRAFÍA .....	88

## **LISTADO DE TABLAS**

Tabla 1: Talleres y convocados por región.....	25
Tabla 2: Fuentes de criterios y estándares .....	27
Tabla 3: Entrevistas realizadas por la asesora externa.....	28
Tabla 4: Talleres de diálogo observados por la asesora externa .....	28
Tabla 5: Talleres internos observados por la asesora externa.....	29
Tabla 6 Criterios para dominio Propósito .....	34
Tabla 7: Criterios para dominio Incidencia y Resultado .....	39
Tabla 8: Mecanismos de participación, consulta y CPLI .....	40
Tabla 9: Criterios para dominio Características del Mecanismo .....	48
Tabla 10: Criterios para el dominio Convocatoria .....	52
Tabla 11: Criterios para el dominio Información .....	56
Tabla 12: Criterios para el dominio Monitoreo y Evaluación .....	59

## **LISTADO DE FIGURAS**

Figura 12: Etapas proceso participativo PDTI .....	25
--	----

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

ADI	Áreas de Desarrollo Indígena
CDH-ONU	Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
Corte IDH	Corte interamericana de Derechos Humanos
CPLI	Consulta previa, libre e informada
DIPRES	Dirección de Presupuestos
DS	Decreto Supremo
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
INDH	Instituto Nacional de Derechos Humanos
LOCBGAE	Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado
MIDESO	Ministerio de Desarrollo Social
MinAgri	Ministerio de Agricultura
MinSecGob	Ministerio Secretaría General de Gobierno
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PDTI	Programa de Desarrollo Territorial Indígena
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODESAL	Programa de Desarrollo Local de INDAP
PYMES	Pequeña y mediana empresas
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

## INTRODUCCIÓN

Los pueblos indígenas constituyen un desafío de reconocimiento y participación en Chile. Su inclusión a la sociedad chilena es hasta hoy un tema controversial, y pese a los avances alcanzados en las últimas décadas en materia de políticas de inclusión, los datos muestran diferencias importantes en situación de pobreza por ingresos o multidimensional, ingresos del hogar, acceso y calidad de vivienda, acceso a servicios básicos y trato injusto o discriminatorio, entre hogares con pertenencia del jefe/a a pueblos indígenas respecto a aquellos no indígenas (Ministerio de Desarrollo Social, 2018). Esto constituye un problema público que requiere abordaje estatal que tome en cuenta los ejes de reconocimiento y redistribución. La noción de integración esta empañada por décadas de políticas asimilacionistas e integracionistas que buscaron negar su existencia como pueblos y eliminar sus particularidades culturales (Boccaro & Seguel-Boccaro, 1999; Bengoa, 2002; Bello & Rangel, 2002; Figueroa, 2016). Su incorporación plena a la democracia como ciudadanos y ciudadanas implica, por lo tanto, reconocimiento de sus derechos como pueblos indígenas.

¿Cómo esta exclusión social afecta la participación indígena? Esta condición de exclusión social, cultural y económica ha marcado los mecanismos de participación, especialmente aquellos vinculados con representación política y políticas públicas. Por un lado, hasta 2020, existían una baja cantidad de canales de representación política que reconocía la particularidad de los pueblos indígenas (Ramos & Vergara, 2018; Poblete, 2019; Aninat & Hernando, 2019). Por otro lado, la participación de personas pertenecientes a pueblos indígenas es baja en políticas públicas y se ajusta a necesidades inmediatas del contexto de las decisiones en torno a la política. Si bien existen estándares internacionales y marcos políticos y jurídicos nacionales relevantes, la participación de pueblos indígenas en políticas públicas no ha tomado una forma consistente y coherente.

Existen múltiples perspectivas para abordar el problema de la participación indígena: relaciones de poder, *realpolitik*, déficit de recursos, fallas de implementación, entre algunas. Sin embargo, este estudio de caso parte del supuesto que uno de los problemas de la participación indígena se vincula al diseño y evaluación de políticas públicas. La falta de enfoque de derechos en el diseño de políticas públicas impacta negativamente en la capacidad de estas de producir valor público para estas comunidades. Específicamente, este estudio argumenta que la creación de marcos de evaluación adecuados, que retroalimenten al diseño de políticas públicas son esenciales para el aprendizaje y mejora continua, impactando positivamente la participación indígena. Dicho de otra manera, se vuelve relevante fortalecer el marco de evaluación de los mecanismos de participación con énfasis de los derechos de participación, consulta y consentimiento.

Para explorar como se puede mejorar los marcos de evaluación de participación indígena, se analizó como caso de estudio una consultoría realizada hace algunos años atrás para el INDAP con relación a un proceso de diálogo participativo orientado al rediseño de un programa especialmente dedicado a pueblos originarios en Chile.

INDAP creó el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) en 2008 y al cabo de unos años surgió la necesidad de rediseñarlo producto de cambios en las agendas de participación, pueblos indígenas y desarrollo rural. Para definir este nuevo diseño se consideró un proceso de diálogo con los pueblos indígenas, principalmente aquellos usuarios del Programa. Los diálogos participativos para el rediseño se comienzan a planificar a partir de 2014 e inician su implementación en 2015, liderados por INDAP y con apoyo de RIMISP. Una vez avanzado el proceso de realización de talleres diálogo, se identifica la necesidad de analizar específicamente el aspecto de la participación, para lo cual se solicita una consultoría de evaluación del proceso participativo.

Este estudio de caso permite observar como un órgano público como el INDAP trabajó un proceso de evaluación de instancias de participación indígena y estableció—a través del trabajo de una asesora externa—un marco de evaluación. La política en cuestión aborda temas relevantes para las comunidades, como lo son el desarrollo social y agropecuario, por lo que instancias como la implementada por INDAP generan un espacio valioso donde se puede abordar una discusión que impacta el bienestar de estas comunidades. Cuando se revisa cómo se desarrolló la evaluación de dichas instancias, se puede identificar oportunidades y desafíos para seguir mejorando la evaluación, y, en consecuencia, la calidad de los procesos participativos. Un caso como el INDAP-PDTI abre la posibilidad de mejorar los marcos de evaluación de participación indígena en otras áreas gubernamentales, especialmente si se amplía la mirada a todo el proceso evaluativo, y no tan solo el instrumento de evaluación.

Un proceso de evaluación de participación indígena en políticas públicas está condicionado por un entorno jurídico-político que limita ciertas posibilidades de implementación y establece ciertos parámetros institucionales y políticos para actuar. Se pueden identificar tres elementos relevantes con respecto a este entorno. Primero, las relaciones generales que tiene el Estado de Chile con pueblos indígenas establecen las condiciones históricas del trato político entre comunidades y aparatos estatales. La demanda por una mayor inclusión en relación con políticas públicas ha definido estas relaciones en las últimas tres décadas. Segundo e interseco con lo anterior, la agenda de participación ciudadana que ha caracterizado la relación entre el Estado chileno y la sociedad civil condiciona también la participación y su evaluación. Finalmente, el enfoque de derechos—instrumentos jurídicos a nivel

internacional—obliga al Estado a introducir consideraciones a nivel de derechos humanos, afectando la dirección de las relaciones generales y la agenda de participación.

En los últimos años, se puede observar cómo el Estado ha ido desarrollando un enfoque cada vez más claro sobre participación ciudadana en la gestión pública, como parte de los procesos de modernización y democratización del Estado. Sin embargo, su implementación se ha concentrado en los aspectos formales, legales e institucionales, descuidando la dimensión sustantiva que contribuye a superar los problemas de implementación, inequidad y exclusión (Espinoza, 2004; Fernández y Ordoñez, 2007; y Artz y Soto, 2008, citados por Checa, Lagos, & Cabalin, 2011, pág. 39; Díaz, 2014; Foster, 2014; Gonzalez, 2014; Gellona & Ramos, 2015).

El marco nacional post-autoritario se funda en el impulso de la administración de Aylwin (1990-1994) de crear un marco jurídico e institucional para el desarrollo de los pueblos indígenas, a reconocer constitucionalmente los distintos pueblos de Chile y a ratificar el Convenio 169 de la OIT (Morales, 2011, pág. 19). Para esto, se promulga la Ley Indígena N°19.253 en 1993 y con ella se crea la CONADI, encargada de coordinar la política indígena del gobierno. Sin embargo, este gobierno no logra cumplir dos de los compromisos: el reconocimiento constitucional y la ratificación del Convenio.

El problema del Convenio 169 se vuelve importante, ya que es el estándar esencial que debe ser incorporado por el marco nacional para reforzar los mecanismos de participación. Sin la aprobación del Convenio, se aprueba la Ley Indígena N°19.253 que intenta establecer salvaguardas para los pueblos indígenas y sus entornos. Esto es abordado mediante disposiciones respecto al tratamiento especial de las tierras indígenas, la promoción de sus culturas, el establecimiento de un Fondo para Tierras y Aguas Indígenas, la creación de un Fondo de Desarrollo Indígena y el reconocimiento de algunas instituciones representativas, como los consejos de autoridades ancestrales tales como *lonkos* o caciques (Abogabir, 2014, pág. 14). Sin embargo, la consulta indígena, en tanto, no fue tratada como tal. La Ley solo considera participación en general, señalando que las organizaciones deberán ser escuchadas y sus opiniones consideradas, cuando se traten de materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas (Abogabir, 2014, pág. 15).

En las siguientes administraciones de Frei (1994-2000), Lagos (2000-2006) y Bachelet (2006-2010), se trata de avanzar en el desarrollo de los pueblos indígenas y disminuir la segregación social. La Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2000) es una de las instancias más relevantes de los esfuerzos producidos por la

coalición de centroizquierda. Esta realiza una serie de propuestas y recomendaciones en relación con derechos políticos, territoriales y culturales, como representantes indígenas en el Congreso, derecho a consulta previa y mayor participación en la gestión política comunal y regional. Sin embargo, entre estas iniciativas no se encontró la aprobación del Convenio. El primer gobierno de Bachelet desarrolló una serie de acciones relativas a temas indígenas, entre ellas, “promovió un ‘Acuerdo de Nueva Imperial II’, estableció una ‘Agenda Indígena’, constituyó una instancia interministerial de coordinación, y en 2008, nombró un Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas” (Delamaza & Flores, 2012). Todos estos avances reflejan la tendencia principal de la relación entre Estado democrático y pueblos indígenas: avance en los aspectos legales y formales, pero descuido de avances sustantivos para disminuir la desigualdad y aumentar la participación. En lo concreto, las políticas públicas orientadas a los pueblos indígenas hasta 2008—año de la ratificación del Convenio 169—de plano no consideraron participación, y posterior a esa fecha, la participación ha sido cuestionada en cuanto los instrumentos que norman la consulta previa no han contado con legitimidad desde las organizaciones indígenas (Meza-Lopehandía, Yáñez, & Silva, 2014; Observatorio Ciudadano, 2013).

El giro paradigmático de este primer marco se estableció con la aprobación en septiembre de 2008 y promulgación en el 14 de octubre 2008 del Convenio 169 de la OIT (Egaña, 2013, pág. 183). El Convenio establece el punto más claro de contacto entre marcos nacionales y estándares internacionales de la participación y de derechos humanos. El Convenio 169 de la OIT expresa respecto a la consulta y la participación que son la piedra angular sobre la que se basan todas sus disposiciones y debiera constituir una de las formas mediante la cual los Estados garantizan que los pueblos indígenas sean participantes plenos de la construcción y funcionamiento de las instituciones que componen la sociedad en la que viven.

En preparación para la aprobación, el Estado de Chile implementó otros mecanismos para complementar o anticipar el Convenio. Primero, el Instructivo Presidencial N°5, del 25 de junio de 2008 plantea una estrategia de implementación que comparte sus planteamientos con la política indígena de Re-Conocer (Egaña, 2013). Luego, el DS N°124 sobre Consulta y Participación, del 4 de septiembre de 2009, que se planteó como una forma de reglamentar el artículo 34 de la ley indígena, sobre participación, que en lo concreto no se había aplicado (Egaña, 2013; Meza-Lopehandía, Yáñez, & Silva, 2014). Bajo el DS N°124 se realizaron en torno a 40 procesos de consultas de proyectos, la mayoría realizados a nivel local por el Ministerio de Obras Públicas y de Bienes Nacionales en temas de infraestructura.

La implementación del Convenio no ha sido fácil. El primer Gobierno de Piñera (2010-2014) inicialmente se concentró en la propuesta Plan Araucanía, orientada a impulsar

el crecimiento y superar la pobreza de la región (Gobierno de Chile, 2010). En noviembre de 2013, luego de tres años de promulgado el convenio 169, finalmente se promulgó la nueva normativa que reglamenta la consulta indígena mediante el DS N°66 del Ministerio de Desarrollo Social, entrando en vigor en marzo de 2014 (Abogabir, 2014, pág. 23).

Pese a la lenta e imperfecta implementación, el Convenio socava la aproximación del Estado a la participación indígena en las primeras dos décadas de gobiernos democráticos. La participación previa a la entrada en vigor del Convenio, cuando existió, fue más bien en instancias de mesas de diálogo, surgidas como respuesta a conflictos que involucraban violencia. En oposición, el Convenio introduce la participación como un derecho permanente y transversal, de allí la relevancia de este estudio de caso que analiza como los estándares internacionales de participación y consulta pueden ser integrados en la implementación de políticas públicas.

Del mismo modo, desde la entrada en vigor del Convenio, la participación y consulta han sido de los puntos más controversiales en la agenda indígena. Los instructivos y decretos han sido profundamente cuestionados, especialmente debido a que su elaboración debiera haberse realizado con participación de los pueblos indígenas, lo que no está claro que haya ocurrido. En particular con el Decreto vigente N°66, donde sí se planteó un proceso participativo, pero que en el camino fue criticado por los mismos participantes, y abandonado por una parte de las organizaciones por considerarse un proceso poco representativo y realizado de mala fe (Meza-Lopehandía, Yáñez, & Silva, 2014; Observatorio Ciudadano, 2013; Montecinos, 2021).

Un segundo marco nacional relevante es la participación ciudadana en relación con políticas públicas en Chile, ahora entendido desde la perspectiva de la ciudadanía general. La experiencia chilena con participación ciudadana en la gestión pública es más bien reciente y no queda fundamentada en derechos de la misma forma que la participación política, la cual ha sido abordada en la constitución y otros marcos legales de forma más explícita (Delgado 2014). En los noventa se retomó una visión de ciudadanía en términos de lograr su inclusión mediante política social, pero paralelamente comienzan a aparecer esfuerzos por incorporar mecanismos de participación a la gestión pública. Sin embargo, los resultados en los últimos veinte años no han sido lo esperado. Las evaluaciones de las experiencias de este periodo señalan que mera promulgación legal o instalación administrativa de la democracia participativa, no resulta en si misma suficiente. De esta forma, nuevos elementos dentro del análisis se hacen relevantes como la capacidad de los funcionarios públicos de aprehender y generar compromisos con estos nuevos enfoques

(Delamaza, 2010: 10) y “la capacidad existente en las contrapartes de la sociedad para hacerlos exigibles” (Delamaza, 2010: 10).

A inicios de los 2000s, el Estado entendió el rol de la participación en políticas públicas (Gentes, 2006) y trató de lidiar incrementalmente con el problema de los déficits de participación (Delamaza, 2015), sin embargo, esto no se tradujo en políticas sustantivas. En el gobierno de Lagos, la participación se concretizó en la implementación de consejos mixtos y directivos, comisiones y consejos asesores presidenciales (Delamaza, Robles, Montecinos, & Ochsenius, 2012, pág. 47; Delamaza, 2008, pág. 21). Durante el año 2000, a partir de una resolución presidencial de Ricardo Lagos, se conformó el Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil que realiza una serie de propuestas sobre el área. En 2007, el gobierno de Bachelet dio a conocer una agenda pro-participación ciudadana (Ministerio Secretaria General de Gobierno, 2007). Asimismo, durante el primer gobierno de Piñera, se promulgó la Ley N°20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública en 2011, la cual “buscó fomentar la participación y coordinación de la sociedad civil con las autoridades locales y funcionarios municipales en los proyectos públicos” (PNUD, 2014). Todas estas iniciativas han reflejado un esfuerzo incremental, que no se han convertido en políticas sustantivas.

Un ligero cambio de rumbo se inició en la segunda administración de Bachelet, donde la participación ciudadana tomó un rol relevante en el programa de gobierno y es planteada con un enfoque transversal a toda la política pública sectorial y se fundamenta como un derecho. El Instructivo Presidencial N°007 de agosto de 2014, se planteó en parte como respuesta a los cambios que ha experimentado la cultura política del país que se ha expresado en una mayor conciencia ciudadana en el ejercicio de los derechos y en una creciente demanda de participación efectiva en los asuntos públicos (Díaz, 2014).

Frente a estos marcos nacionales, el estándar internacional (enfoque de derechos) sostiene que los seres humanos son sujetos de derechos, los cuales tienen como principios la universalidad, igualdad, no discriminación, exigibilidad, participación social, integralidad y progresividad (Solís, 2003). Las políticas públicas con este enfoque se han constituido en una matriz conceptual y técnico operativa centrada en los estándares internacionales fijados por el sistema de protección de derechos humanos (Cunill, 2010). Es una noción reciente, de mediados de los noventa, que tiene al menos dos fuentes reconocidas: las Naciones Unidas y el Banco Mundial (Abramovich V. , 2006). Ambas tienen énfasis distintos, pero de fondo han buscado integrar los derechos humanos a las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza (Abramovich V.: 2006; Cunill, 2010), donde el primer paso ha sido cambiar

la lógica de elaboración de políticas, pasando de personas con necesidades que deben ser asistidas a sujetos titulares de derechos que generan obligaciones a los Estados (Abramovich V. , 2006, pág. 36).

Abramovich argumenta que este tipo de estándares cumplen dos funciones principales (2006: 14): (1) fijar un marco para la definición de las políticas y estrategias de intervención tanto de los Estados como de los actores sociales y las agencias de cooperación para el desarrollo y (2) Establecer una vara o criterio común para la fiscalización y evaluación posterior de esas políticas y estrategias.

A pesar de lo anterior, el desarrollo jurisprudencial de los tribunales y organismos internacionales que han ido dando aplicación práctica a estas disposiciones ha generado una sistematización de un estándar internacional obligatorio que consolida y desarrolla la consulta —y la participación— en sus diferentes requisitos y elementos, lo que conforma un cuerpo jurídico (*corpus juris*) regulatorio imperativo de la obligación de consultar a los pueblos indígenas, aplicable también al Estado chileno (Faundes, 2013, pág. 201), en la medida que ratificó en Convenio 169 de la OIT y reconoce los Derechos Humanos como límite a su soberanía. Por lo tanto, sus orientaciones tienen fuerza de derechos exigibles, generando cuasi-obligaciones jurídicas que han sido formalmente asumidas por los Estados.

El Convenio 169 de la OIT expresa que la consulta y la participación que son la piedra angular sobre la que se basan todas sus disposiciones y debiera constituir una de las formas mediante la cual los Estados garantizan que los pueblos indígenas sean participantes plenos de la construcción y funcionamiento de las instituciones que componen la sociedad en la que viven<sup>1</sup>.

Un aspecto fundamental del planteamiento de la OIT es que los derechos de participación y consulta son conceptos interrelacionados, lo que implica “que los pueblos indígenas no deben dar a conocer únicamente su reacción y ser capaces de influir sobre las propuestas iniciadas desde el exterior, sino que deben participar activamente y proponer medidas, programas y actividades que construyan su desarrollo” (OIT, 2013, pág. 20). Se entiende entonces que la consulta es un mecanismo por implementar cuando el Estado debe tomar una decisión sobre una medida administrativa o legislativa que pueda afectar a los pueblos indígenas (Yrigoyen, 2009a), es decir, si bien se busca un diálogo que permita acuerdo o

---

<sup>1</sup> Los derechos de participación, consulta y consentimiento previo, libre e informado se encuentran definidos en los artículos 6 y 7, además de los artículos 4 N°2, 5 letra b), 15, 16, 17 y 28 (Yáñez & Silva, 2014, pág. 9).

consentimiento, a fin de cuentas, es el Estado y no los pueblos indígenas quienes deciden.

Por otra parte, el derecho de participación “en la adopción de las políticas y programas de desarrollo de carácter nacional o regional es lo que garantiza que los pueblos no sólo sean consultados antes de una medida concreta, sino que puedan intervenir en la adopción de decisiones políticas sobre los proyectos y programas de desarrollo” (Yrigoyen, 2009b, pág. 2). Esto significa que los pueblos indígenas hacen parte de los procesos de toma de decisión en conjunto con otras autoridades estatales, en todo el ciclo de elaboración, aplicación y evaluación de políticas, planes y programas de desarrollo que les puedan afectar, es decir, el Estado decide junto a los pueblos indígenas (Yrigoyen, 2009b). Esto puede expresarse en diversos mecanismos y arreglos institucionales como: cuotas parlamentarias, municipales o regionales, o estatutos de autonomía, entre otros (Naciones Unidas, 2012, pág. 10). El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha concebido el derecho a la participación como parte comprensiva del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que preceptúa el derecho a la participación política, señalando que este derecho, en el contexto de los pueblos indígenas, incluye el derecho a participar en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos (INDH, 2014, pág. 5).

En el enfoque del sistema de derechos humanos, los derechos de participación y consulta tienen un doble significado: son derechos sustantivos, en tanto tienen valor en sí mismos asociado a la dignidad de los pueblos, como también son derechos fundamentalmente procesales que viabilizan la realización de otros derechos en el marco de la relación entre Estados y pueblos indígenas, y están vinculados a la capacidad de los pueblos para controlar sus instituciones, definir su modelo y prioridades de desarrollo, la protección de su territorio, su integridad física y cultural, entre otros (Yrigoyen, 2009a). La participación y consulta está orientada entonces, en una perspectiva mínima, a garantizar la existencia e integridad física y cultural de los pueblos, y su horizonte debe ser permitir que los pueblos decidan sobre sus prioridades de desarrollo, controlen su desarrollo lo máximo posible y mejoren sus condiciones de vida.

Estos derechos quedan reforzados con el requisito de consentimiento en los casos que las políticas o medidas vulneren la existencia o integridad de los pueblos indígenas (Yrigoyen, 2009b). Específicamente, el Convenio considera el consentimiento vinculante para ciertos casos solamente. Una, son las medidas a favor de los pueblos indígenas en referencia a bienes, trabajo, cultura y medio ambiente, en tanto la medida no puede contrariar los deseos libremente expresados por los

pueblos. Además, establece una prohibición general de desplazamiento forzoso, consentimiento para el traslado o reubicación y el derecho a regresar a sus tierras.

Como se ha indicado en esta introducción, este estudio de caso tuvo como objetivo “evaluar la evaluación” realizando un análisis a la consultoría realizada en el año 2015-6, entendida como un marco de evaluación, con el objetivo de describir y evaluar el proceso de diálogo participativo llevado adelante por INDAP. Si la evaluación es un componente esencial para el mejoramiento de las políticas públicas, la capacidad de discutir y mejorar el marco de evaluación permitiría contribuir con este progreso. En particular respecto a participación de pueblos indígenas, el marco de evaluación es un espacio que permite traducir los estándares internacionales en elementos observables y rastreables, habilitando un proceso continuo de reducción de brechas.

Para dar cuenta de este propósito este informe se organizó en cinco capítulos. El primero capítulo evalúa el problema general identificado a través de la descripción del entorno jurídico político. Aquí se establece que la falta de conciliación entre estándares internacionales y marcos nacional es uno de los principales obstáculos para mejorar la calidad de la participación indígena. Asimismo, la falta de concretización de estos estándares en acciones, dominios y criterios también entorpece estos procesos.

El segundo capítulo describe los eventos y procesos relacionados con la consultoría de evaluación en el proceso de diálogo participativo del desarrollo territorial indígena. Para esto se revisan tres procesos anidados entre sí. Originalmente, el PDTI contaba entre sus objetivos contribuir a generar una articulación entre los agentes y la economía del territorio. Sin embargo, este programa entró en un proceso de rediseño y diálogo participativo para reorientar su estructura. Para esto se establecieron talleres que buscaban la participación de más de cuatro mil dirigentes. En el proceso de realización de estos talleres, se realizó una consultoría para evaluar el proceso, realizada por la autora de este estudio de caso.

El tercer y cuarto capítulos analizan los elementos más importantes de la consultoría. El capítulo tres describe el proceso de establecer dominios programáticos y criterios para un marco de evaluación. El resultado son seis dominios programáticos para organizar los criterios más importantes: propósito, incidencia/resultado, características del mecanismos, convocatoria, información y monitorio/evaluación. El capítulo cuatro describe el proceso de aplicación de este marco de evaluación en el caso INDAP-PDTI, señalando las brechas y avances del diálogo participativo realizado.

El quinto capítulo identifica fortalezas y debilidades del marco de evaluación aplicado en el caso INDAP-PDTI y sugiere recomendaciones para establecer marcos de evaluación para la participación indígena en políticas públicas.

## **CAPÍTULO 1: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y DELIMITACIONES METODOLÓGICAS**

### **1.1 La conciliación entre estándares internacionales y marcos nacionales**

Como se mencionó en la introducción, el Estado chileno ha suscrito a una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos que conllevan implicancias para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Detrás de estos instrumentos de derechos humanos, se encuentra el denominado enfoque de derechos. El enfoque de derechos busca integrar los derechos humanos en el accionar de los Estados, especialmente en sus estrategias de desarrollo y elaboración de políticas, respaldándose en el marco de obligaciones jurídicas establecidas por los tratados que los países han ratificado.

Los estándares internacionales, constituidos alrededor del enfoque de derecho, muestran una serie de aspectos relevantes en relación con la participación y sus conceptos afines. Estos, y principalmente el Convenio 169 de la OIT, ya mencionado establecen una serie de derechos en relación con la participación. Con respecto a la participación en gestión pública, el derecho busca asegurar que los pueblos intervengan en todas las fases del ciclo de elaboración, aplicación o evaluación de planes, políticas y programas de desarrollo, nacionales o regionales, que les puedan afectar. Estas intervenciones tienen como objetivo que a través de la participación se asegure que, en las políticas, programas o proyectos a adoptarse por el Estado, estén plasmadas las prioridades de desarrollo de pueblos, que los proyectos prioricen el mejoramiento de la vida de los pueblos, y que no se afecte su integridad. Asimismo, los estándares entienden que la participación o intervención de pueblos indígenas puede ser, entre otros: en forma de cupos permanentes (ejemplo en entidades electivas como el Congreso, o administrativas); mediante representantes permanentes), o; de modo puntual cuando el Estado va a adoptar ciertas políticas.

Tomando en cuenta lo anterior, la participación indígena se puede entender de dos formas. La primera orientada a la participación política de pueblos indígenas, principalmente enfocada a la representación, y la segunda es la que sucede en políticas o gestión públicas. Lo recurrente es que una política pública, que tiene como propósito generar un bien o servicio, identifique el proceso de participación como uno de varios componentes (productos) o una metodología. En el caso de pueblos indígenas, los estándares y marcos nacionales presentan argumentos para establecer el proceso participativo como uno de los componentes o productos, ya que establecen que la participación por sí misma es un resultado esperado. Este estudio de caso presenta la segunda forma, participación en políticas públicas, y se identifica

que la participación fue comprendida más bien como una metodología, no como el producto esperado del proceso.

El principal mecanismo utilizado para la participación son las consultas. Los estándares internacionales entienden la consulta como un derecho, relacionado con participación, que establece que el Estado está obligado a implementar procesos de diálogo de buena fe con los pueblos indígenas antes de adoptar medidas administrativas o legislativas concretas que puedan afectarles. El objetivo es obtener el consentimiento o llegar a un acuerdo. Si se llega a un acuerdo, el Estado queda vinculado. Si no se llega a un acuerdo, el Estado puede tomar la decisión y debe motivar su acto. Aunque no llegue a acuerdo, el Estado debe asegurar mejoramiento de los pueblos indígenas, beneficios, y no afectar su integridad. Los procesos que lleven a cabo dicha consulta deben ser liderados por el Estado, a través de las organizaciones representativas, de buena fe, brindando información previa y suficiente, mediante procedimientos adecuados, por ejemplo, en lenguas propias de los pueblos indígenas. Se ha de notar que “no hay buena fe” si el Estado ya tiene una decisión adoptada antes del proceso de consulta.

Los derechos fundamentales asegurados por el Convenio —consulta previa, participación y consentimiento libre, previo e informado— tienen implicaciones concretas para la participación en la gestión pública. El primero significa en concreto que el Estado está obligado a implementar procesos de diálogo de buena fe con los pueblos indígenas antes de adoptar medidas administrativas o legislativas concretas que puedan afectarles. El segundo implica que los pueblos intervienen en todas las fases del ciclo de elaboración, aplicación o evaluación de planes, políticas y programas de desarrollo, nacionales o regionales, que les puedan afectar. Finalmente, el último derecho, garantiza que el Estado no sólo está obligado a hacer una consulta o garantizar la participación indígena en caso de políticas, planes, programas o medidas, sino que, dependiendo del caso, no puede adoptar una decisión sin el expreso consentimiento de los pueblos.

A partir de esta orientación, se ve como los estándares internacionales ven la participación a partir de dos modelos predominantes en participación pública. El primero razona que la participación tiene como objetivo compartir la toma de decisiones con la ciudadanía. Este modelo está asociado al giro deliberativo en la política europea de los años noventa. Surgido a partir de un debate sobre las insuficiencias del modelo liberal representativo, se torna a lo local y sus instituciones como espacio de recomposición de lo político (García, 2015, pág. 50).

Inspirado en los trabajos de variados autores, pero sobre todo de Habermas, se plantea la democracia como un espacio de debate público que busca alcanzar algún tipo de bien común, donde el acento está puesto sobre el proceso de decisión en sí mismo (García, 2015, pág. 51). Un segundo modelo que hace eco de los estándares internacionales parte del reconocimiento de la existencia de una inequidad de poder entre los tomadores de decisiones y los ciudadanos. De ahí, la participación e inclusión mediante un diálogo político razonado contribuye a la superación de dichas inequidades. Este modelo argumenta la participación como forma de alterar la distribución de poder y estructuras de toma de decisión. Entre otros, algunos de los propósitos que se pueden distinguir en este tipo de definiciones son: involucrar grupos marginalizados, desplazar el locus de la toma de decisiones, y combatir la marginalización (O'Faircheallaigh, 2010).

Las evaluaciones realizadas a los resultados de los instructivos presidenciales resultantes han mostrado avances muy escasos (Delamaza, 2008, págs. 25-27). Si bien existe un relativo consenso respecto a la importancia de la participación ciudadana en la gestión pública para fortalecer la democracia, hasta el momento la mayor parte de los estudios al respecto señala que la participación se limita a un plano más bien informativo e instrumental (Espinoza, 2004; Fernández y Ordoñez, 2007; y Artz y Soto, 2008, citados por Checa, Lagos, & Cabalin, 2011, pág. 39; Muñoz & Villa, 2019; Montecinos, 2021).

Del mismo modo, una serie de tesis sobre participación ciudadana, en particular sobre la implementación de la Ley N°20.500, también refuerzan esta idea. Resaltan, por ejemplo, el contraste entre la “intención desde el aparato público a dar espacios de participación a la ciudadanía, asumiendo desde el discurso la importancia de la misma, pero, sin embargo, éstos se traducen en espacios reducidos de incidencia directa y en bajos niveles de participación en acciones propiamente de gestión pública” (Díaz, 2014, pág. 79). También se ha observado que los instrumentos de participación a pesar de ser implementados “han mantenido la idea de que el papel del ciudadano sólo se limita a recibir y usar los servicios y no amplía el campo de acción, que implicaría controlar la gestión, plantear demandas, señalar estándares de calidad, ayudar a la toma de decisiones, y colaborar en el perfeccionamiento de la gestión pública” (Foster, 2014, pág. 161). Otros estudios se han enfocado en la implementación poco eficiente, asimetrías entre los distintos mecanismos, escasa difusión y problemas de representatividad (Gellona & Ramos, 2015, pág. 120), además de la falta de mecanismos de fiscalización, ausencia de recursos para su implementación y la desatención al ámbito de entrega de capacidades para empoderar a la ciudadanía (Gonzalez, 2014).

Este foco en lo formal que descuida la dimensión sustantiva de la participación indígena permite suponer que no hay en el sector público una gran experiencia acumulada sobre el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con participación de los pueblos indígenas. Dado la vigencia del Convenio en nuestro país, la participación indígena en la gestión pública no solo debe cumplir lo establecido en general para la participación ciudadana, sino además integrar consideraciones específicas, que en lo procesal respeten la particularidad cultural de los pueblos indígenas, y en lo sustancial permitan la realización de sus derechos colectivos. Como señala Delamaza, el éxito de los objetivos de la gestión pública participativa, “dependería fundamentalmente de la capacidad de los funcionarios públicos de aprehender y de generar compromisos con estos nuevos enfoques” (2010, pág. 10).

De este modo aparecen dos desafíos principales: aprender a reconciliar los estándares internacionales con los marcos nacionales y lograr operacionalizar las normativas abstractas en acciones, esquemas y criterios concretos.

La pregunta fundamental que presenta este análisis de estudio es como contribuir a la resolución de estos objetivos. En el caso a estudiar, que se describe más adelante, se intenta avanzar en estos aspectos—conciliación y concretización de normativas—evaluando como se generó e implementó un marco de evaluación para estimar la calidad de la participación indígena en un proceso de diálogo participativo para rediseñar un programa estatal.

Se debe notar que los estándares internacionales reconocen la necesidad de discrecionalidad y autonomía de cada Estado a la hora de la formulación de políticas, lo que vuelve coherente que sea necesario observar la normativa internacional a la luz de la normativa nacional y las acciones concretas de las agencias estatales. Asimismo, los estándares deben aplicarse de forma gradual y acumulativa, lo cual implica que las trayectorias de implementación pueden ser diferentes y ajustarse a la realidad sociocultural de los países. Sin embargo, este nivel de abstracción dificulta la concreción de estos derechos por agentes locales nacionales, como muestra la experiencia a analizar. El Estado chileno, que posee sus propios marcos nacionales, debe tratar de concretizar las directrices internacionales, al mismo tiempo que debe trabajar en compatibilizar normativas internacionales y nacionales.

Volviendo a las políticas públicas, estas involucran un ciclo que usualmente se resume en identificación de problemas, diseño, implementación y evaluación (Tamayo, 1997; Lahera, 2002). La experiencia por analizar ofrece la oportunidad de estudiar la evaluación y cómo mejorar los marcos de evaluación que concilien los estándares internacionales con los marcos nacionales. De la misma manera, la

experiencia de evaluación permite examinar cómo generar criterios y acciones específicas que reflejen este proceso de reconciliación.

Los expertos internacionales han resaltado la centralidad de la evaluación como una herramienta fundamental para una correcta gobernanza pública. Por ejemplo, la OCDE señala que la evaluación promueve la rendición de cuentas públicas, aprendizaje y efectividad en el sector público a través de mejorar los procesos de toma de decisiones (OCDE, 2022, pág. 3). Sin embargo, no existe claridad de los efectos de marcos y sistemas de evaluación (Shepherd, 2011) y sobre las metodologías más adecuadas de evaluación de políticas públicas (Vergara-Varela, 2018). A pesar de esto, expertos coinciden que como mínimo las evaluaciones pueden identificar problemas y tener efectos correctivos sobre las políticas públicas.

El caso por analizar es una consultoría realizada para el INDAP con relación a un proceso de diálogo participativo. INDAP creó el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) en 2008. En 2014, INDAP propuso instancias de diálogo participativo indígena para rediseñar el programa. En 2015, INDAP y RIMISP contratan una consultoría de evaluación para analizar cómo se llevó a cabo el proceso de diálogo participativo, considerando que los usuarios involucraban a pueblos indígenas. La autora de este estudio de caso realizó esta consultoría de evaluación (ver capítulo tres para más información sobre estos procesos).

De este modo, un marco de evaluación que busca contribuir a fortalecer políticas públicas para pueblos indígenas debe ajustarse al enfoque de derechos, pero también a la perspectiva nacional de participación ciudadana. Ambas perspectivas se refuerzan mutuamente. El enfoque de derechos ve la participación como una de las herramientas jurídicas y políticas fundamentales para el ser humano; mientras que la perspectiva de participación como toma de decisiones promueve el análisis de cómo efectivamente se distribuye la decisión entre los diferentes agentes.

En el caso del INDAP, el proceso de diálogo participativo y la consultoría de evaluación se complejiza debido a la falta de estándares claros de evaluación dentro de la organización. La identificación de buenas y malas prácticas requiere una identificación de dominios programáticos y criterios que no estuvieron y no están claramente definidos por las normativas nacionales relevantes. Además, puesto que el caso hace referencia a la participación indígena, una serie de normativas internacionales también son pertinentes para la evaluación de dicho caso.

## 1.2 Aproximación conceptual

Para este análisis, se consideró conceptos de la teoría de sistemas, para entender el comportamiento de las instituciones. En general, la estrategia permitió identificar cómo INDAP y la consultoría constituyen una organización que debe responder a observaciones y contingencias generadas en la relación de esta con su entorno.

El concepto clave que permite ordenar la observación de segundo orden es la distinción entre sistema/entorno, es decir, diferentes formas sociales como sistemas que se autoconstruyen mediante y con el fin de diferenciarse de su entorno (Luhmann, 2006, pág. 28). Un **sistema social** se construye mediante elementos que permiten sostener la diferencia construida entre sistema y entorno, tanto como producción y observación. Este sistema se vuelve autopoietico en la medida que pueda producir sus propios elementos para reproducirse (Luhmann, 2006, pág. 45). En el caso de los sistemas sociales son comunicaciones (Luhmann, 1986). A través de las comunicaciones, un sistema opera y observa, manteniendo sus límites. En respuesta, el entorno, que es siempre externo y construido en respuesta, produce incertidumbre en el sistema. La única forma de responder a esta condición es aumentar la complejidad del sistema, lo cual a su vez genera más incertidumbre y mayor posibilidad que el sistema se disuelva en su entorno.

En esta lectura, la **organización**, es un subtipo de sistema social. Las organizaciones se caracterizan por producir formas especiales de comunicación denominadas “decisiones”, para lo cual la noción de membresía es fundamental. Una membresía se define básicamente por la capacidad de la organización de decidir cuáles son sus miembros y quienes no son miembros (Luhmann, 2018, pág. 29). El sustento básico de la organización es que debe distinguir que eventos son “una decisión” y cuales no lo son.

La complejidad de una organización que toma decisiones puede ser controlada con premisas para la decisión. Luhmann nombra tres: personal, canales de comunicación y programas (Luhmann, 2018; Baraldi, Corsi, & Esposito, 2021, págs. 163-166). Este estudio de caso se centra en **programas**; patrones que usa un sistema para seleccionar la información tomada del ambiente (Seidl & Mormann, 2014, pág. 141). Algunos de estos están orientados a metas, dispone la organización hacia cierto criterio interno del sistema que se vuelve invariante, seleccionando causas correspondientes. Otros están orientados a condiciones, que busca seleccionar causas del entorno y preparar respuestas para estas causas. Luhmann lo ha expresado de la siguiente manera los programas condiciones operan con si/entonces—si pasa ciertos escenarios, la organización entonces actúa de cierta

manera—los programas con finalidad funcionan mediante la distinción medio/fin—la organización determina ciertos medios en el presente para alcanzar un fin en el futuro. En ambos casos, estos funcionan como la memoria de un sistema, estableciendo reglas, siempre contingentes, pero que permiten al sistema responder a la contingencia y al riesgo producido por el entorno. Debido a que en políticas públicas se puede entender programa como un conjunto de acciones realizadas a mediano plazo para generar un valor público, aquí se hablará de **meta-programa**.

Si el concepto de meta-programa busca capturar una serie de premisas decisionales, el estudio de caso considera dos aspectos de este que van a permitir observar y comentar aquellos marcos de evaluación que llevó a cabo la consultoría de evaluación. Primero, se debe considerar los **dominios programáticos** relevantes. Considerando que un problema fundamental para la organización es observar problemas a partir de irritaciones del entorno, el meta-programa debe ser capaz de tener entre sus premisas los potenciales problemas a resolver. Estas áreas potenciales serán denominadas dominios programáticos.

Un segundo elemento fundamental para entender el concepto de meta-programa es la idea de regla. Como se mencionó, los meta-programas se componen de reglas para responder a problemas que confronta la organización. Estas siempre deben considerarse como abiertas a la contingencia y dinámicas en su constitución. Luhmann propone la idea de regla pensando en su concepción cibernética que tiene un énfasis diferente a su acepción normativa. En ese sentido, los meta-programas se constituyen como **criterios** para evaluar la acción, más que como principios normativos. Para caracteriza las reglas de estos, se privilegiará hablar de criterios para no confundir este componente con aspectos legales.

El concepto de sistema es incompresible sin considerar la idea de entorno. El entorno siempre está formado por un sistema y nunca es igual. Un entorno es donde el sistema no puede operar, ni auto-observarse—es decir, “todo el resto” (Luhmann, 2006, págs. 53-54). El entorno es la fuente de contingencia e incertidumbre que estimula mayor complejidad en el sistema. Pero debido al acoplamiento estructural, una forma de relacionarse establemente entre sistemas sociales, algunos entornos se interpenetran, estableciendo las condiciones para producir información del entorno de manera más regular. Se usará el concepto de entorno jurídico-político como una simplificación del concepto de entorno. Este busca captar la variedad de contingencias que permanentemente una política de una agencia estatal debe confrontar respecto a las demandas que provienen del Estado: legales, administrativas y políticas. El marco de evaluación constituye el instrumento principal para crear nuevas observaciones para modificar el meta-programa y el proceso de decisiones relativos a procesos de participación.

Para organizaciones como el INDAP, la producción de información del entorno jurídico-político requiere hacer la distinción entre irritaciones basadas en posibles comunicaciones orientadas por el código de legalidad (legal/no-legal). Del mismo modo, otras comunicaciones están determinados por el código político (gobierno/gobernados), que indica mandatos políticos basados en agendas, manuales y otras estipulaciones administrativas propias de una agenda de gobierno. En otras palabras, el entorno jurídico-político debe responder a estándares legales y marcos políticos-administrativos.

La evaluación de la evaluación permitiría identificar las fortalezas y debilidades del marco de evaluación realizado en la consultoría de evaluación, además analizar la pertinencia de los dominios programáticos y criterios propuestas por la misma. El análisis del marco de evaluación original propuesto fundamentaría recomendaciones para nuevas iteraciones de un marco de evaluación para participación indígena en políticas públicas.

### **1.3 Objetivos y estrategia metodológica**

En este estudio de caso, el objetivo general es evaluar el marco de evaluación utilizado en la consultoría del proceso de diálogo participativo para el rediseño del programa INDAP-PDTI 2015. Para desagregar este objetivo, se establecieron los siguientes objetivos específicos:

- Describir el proceso de síntesis de estándares y marcos de participación indígenas y no-indígena relevante para políticas públicas en Chile en dominios programáticos y criterios.
- Analizar la evaluación de las acciones y sucesos observados durante el proceso de consulta conducente al rediseño del INDAP-PDTI 2015 en relación con dominios programáticos y criterios
- Identificar fortalezas y debilidades en la aplicación de dominios programáticos y criterios durante la consultoría de evaluación al proceso de diálogo participativo para el rediseño del INDAP-PDTI 2015

Para lograr estos objetivos, se desarrolló un estudio descriptivo y evaluativo que se enmarca en la estrategia de análisis de caso, a partir de un enfoque cualitativo. Este estudio tiene como objetivo principalmente describir la consultoría de evaluación, identificando fortalezas y debilidades de manera de desarrollar un marco de

evaluación, que identifique dominios programáticos y criterios, para mecanismos de participación indígena.

El enfoque cualitativo permite conocer y entender aquellas dimensiones de la acción y el discurso bajo sus propias características, sin reducirlas a indicadores numéricos, permitiendo explorar las asociaciones y relaciones causales en sus propios términos y complejidades. En relación con la estrategia de análisis de caso único, Yin (2002, pág. 12) señala que el análisis de caso usualmente se enfoca en iluminar las decisiones o conjunto de decisiones implementadas por un agente, organización, institución o colectivo. Para lograr iluminar estas decisiones la metodología tiene que ser comprensiva y extensiva, es decir, considerar múltiples técnicas y fuentes con el fin de conocer las diversas dimensiones del fenómeno estudiado. Simons hace eco de esta definición, apuntando que “el estudio de caso es una investigación exhaustiva y desde múltiples perspectivas de la complejidad y unicidad de un determinado proyecto, política, institución, programa o sistema en un contexto ‘real’ (Simons, 2011, pág. 42).

De este modo, se puede definir el estudio de caso como holístico y singular en la clasificación de Yin (Yin, 2002, pp. 39-53), esto quiere decir que el estudio de caso examinó globalmente el proceso de evaluación del programa INDAP-PDTI, sin realizar comparaciones con otros estudios. La justificación principal es que este caso se considera como típico o representativo de los mecanismos de evaluación del Estado chileno, siendo su análisis revelador de las características de estos.

La única unidad de análisis es la consultoría de evaluación del proceso de participación enmarcado en el rediseño del Programa de Desarrollo Territorial Indígena bajo la dirección del INDAP realizados durante el 2015. El acercamiento principal busca entender y contextualizar las decisiones de la consultoría realizada, considerando el entorno jurídico-político de esta e identificando fortalezas y debilidades del marco de evaluación aplicado.

Dentro del contexto de análisis de caso único y singular, el muestreo es intencionado y es motivado por la posibilidad de explorar problemas críticos para la evaluación de procesos de participación indígena. El caso para analizar se trata de los diálogos participativos que fueron la primera etapa del proceso de participación dentro del contexto del rediseño del PDTI por parte del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario dependiente del Ministerio de Agricultura. En este contexto, INDAP encargó RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural) la realización del rediseño, lo cual incluía las actividades de participación.

La técnica principal es la observación de segundo orden aplicada al proceso de diálogo participativo asociadas al rediseño y el proceso de evaluación conducido por la autora de este estudio de caso. Al respecto, Rodríguez (2014) señala que la observación de primer orden indica una descripción, mediante una distinción; pero luego agrega “si lo indicado es otro observador, constituye una observación de segundo orden que no consiste solamente en indicar al otro observador, sino también en distinguir la operación de dicho observador, sus esquemas de distinción que lo llevan a observar de cierto modo” (2014: 62). De este modo, la técnica de observación se aplica con el énfasis en la observación de cómo se realizaron las observaciones en la consultoría y qué posibilidades abren las decisiones realizadas y no-realizadas.

Vinculado con la teoría de sistemas, es posible afirmar que se realizó una observación de segundo orden y analítica del proceso de evaluación. Es decir, se analizó como la asesora de evaluación, quien escribe este estudio de caso, describió y evaluó el proceso de diálogo participativo. Es decir, como a través de la evaluación, se incorporaron observaciones a la organización INDAP mediante una serie de esquemas de distinción. Los procesos observados en segundo orden fueron:

- Reuniones iniciales de coordinación entre RIMISP (en representación de INDAP) y la consultora
- Preparación de materiales de análisis, recopilación de información y marco teórico
- Trabajo de campo
- Reuniones finales
- Escritura de informes

## **CAPÍTULO 2: CASO DE ESTUDIO: PROCESO DE PARTICIPACIÓN INDÍGENA PDTI Y SU EVALUACIÓN INICIAL**

El caso de estudio a analizar fue la consultoría de evaluación realizada por la tesista en el año 2015-6. Esta consultoría tenía como objetivo evaluar el proceso de diálogo iniciado para rediseñar el PDTI del INDAP. Con este fin, se han de considerar tres procesos en paralelo: (1) El Programa de Desarrollo Territorial Indígena (INDAP-PDTI), (2) El proceso de diálogo participativo para el rediseño del PDTI y (3) La consultoría de la evaluación del proceso de diálogo. El foco del análisis de caso es el tercer proceso: la consultoría de evaluación. Sin embargo, es imposible dejar de hacer referencia a los otros dos procesos para contextualizar dicho proceso.

### **2.1 Descripción del Programa de Desarrollo Territorial Indígena del INDAP**

El PDTI es un programa del INDAP (Ministerio de Agricultura), que se inició con un programa piloto en 2009 durante el primer gobierno de Bachelet, y comenzó a operar en 2010 durante el primer gobierno de Piñera (DIPRES, 2014). Originalmente, el programa contaba entre sus objetivos contribuir a generar una articulación entre los agentes y la economía del territorio, en la que se produzca complementariedad entre la institucionalidad pública, con su oferta de productos y servicios, y los actores privados. Pero a partir del año 2011 se cambió el enfoque y se eliminó la articulación territorial de los componentes (DIPRES, 2014).

En 2015, cuando aún no se completaba el proceso de rediseño, el objetivo del PDTI era “apoyar a los pequeños productores agrícolas, pertenecientes a familias indígenas, a Comunidades, Asociaciones o Grupos de Hecho, para fortalecer sus actividades silvoagropecuarias y actividades conexas respetando su cosmovisión y procurando aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida” (INDAP, 2015).

Este programa, como gran parte de la política indígena en el país, se focaliza en la población rural, con una población potencial calculada en poco más de 44 mil explotaciones pertenecientes a algún pueblo originario, con los criterios de focalización siendo los siguientes: pertenencia a un pueblo indígena con existencia legal en Chile, 12 hectáreas de riego básico como máximo, 3.500 UF como valor máximo de los activos de los productores, ingresos deben provenir principalmente de la explotación agrícola y debe haber trabajo directo de la tierra (DIPRES, 2014).

El PDTI es ejecutado preferentemente a través de las municipalidades, con el INDAP transfiriendo recursos por medio de un contrato de prestación de servicios y/o convenio de colaboración, complementado por recursos aportados por las entidades ejecutoras (DIPRES, 2014, pág. 38). Cada área de INDAP define a los beneficiarios según tres criterios (cumplen con los requisitos, disponibilidad presupuestaria, mínimo de postulantes para formar una unidad), por lo que la selección varía de acuerdo con la zona (DIPRES, 2014).

De acuerdo con los lineamientos originales del PDTI y hasta el momento del rediseño, los agricultores son diagnosticados y segmentados en tres grupos (desde 2011, previamente solo eran dos grupos), dependiendo de sus características económicas y productivas; el paso siguiente era generar un plan proyectado a tres años que define líneas de acción para superar las brechas identificadas por el diagnóstico, que tienen énfasis diferenciados según segmento. A corto plazo, se elaboraba un plan operativo anual (DIPRES, 2014, pág. 39). Los agricultores eran atendidos por un máximo de seis años desde que se realiza el diagnóstico, con evaluaciones periódicas para medir avances y compromiso con el programa y poder determinar su continuidad, pero no existían definiciones claras para determinar el egreso (DIPRES, 2014).

## **2.2 Proceso de diálogo participativo indígena y rediseño del PDTI**

En el contexto del comienzo del segundo gobierno de Michelle Bachelet y la elaboración de los nuevos lineamientos estratégicos de INDAP para el periodo 2014-2018, se tomó la decisión de modificar sustancialmente el programa. En concordancia con el planteamiento del programa de gobierno de integrar transversalmente el enfoque de participación ciudadana a toda política pública sectorial, los nuevos lineamientos estratégicos de INDAP “Por un Chile rural inclusivo” (INDAP, 2014) se elaboraron recogiendo las propuestas de múltiples actores vinculados a la agricultura familiar campesina y el mundo rural. Los lineamientos resultantes fueron: fomento económico incluyente, enfoque territorial, mujeres y jóvenes, pueblos originarios, y medio ambiente.

Una parte de este trabajo para incorporar a los actores se desarrolló mediante giras del Director Nacional para realizar encuentros con distintas comunidades. Es en este proceso que comenzó a surgir en conversaciones, con usuarios y funcionarios, reclamos y quejas recurrentes, y se cristalizó la idea de que era necesario revisar el PDTI. Específicamente para profundizar en los asuntos relativos a pueblos indígenas se organizan dos talleres, uno que reunió a los pueblos indígenas del norte de Chile, y el otro a las distintas identidades territoriales del pueblo mapuche (huilliche, lafquénche, pehuenches, entre otros).

Este segundo taller realizado en julio 2014 fue especialmente complejo en tanto surge el reclamo no solo respecto al funcionamiento del PDTI, sino sobre modificaciones menores (hasta el momento no se había intentado rediseñar) que se realizaron sin consultar a los pueblos indígenas. Esta falta constituía un incumplimiento del Convenio 169 de la OIT. De acuerdo con miembros del gabinete del Director Nacional, el clima del taller fue muy hostil, pero se logró completar con la moderación de funcionarios de la zona que debieron reemplazar al equipo que originalmente estaba a cargo. El resultado más importante del taller fue el compromiso que asume el Director Nacional de que cualquier cambio que se realizara al programa sería mediante un diálogo con los pueblos indígenas.

Posteriormente, el Director Nacional de INDAP fue invitado a un *trawün*—reunión o encuentro de personas—al cual asistió unos 15 días después. Realizado en un galpón y con la asistencia de aproximadamente doscientas personas, esta reunión fue considerada un éxito por el INDAP en tanto se logró dialogar en un clima constructivo. Esta última actividad sellaba definitivamente dos líneas de acción: el mejoramiento del PDTI y la implementación de un proceso de diálogo con las comunidades indígenas para realizar este rediseño.

Sumado a la relevancia de los lineamientos generales del instructivo sobre participación (2014), otro aspecto importante en la toma de decisión fue la aprobación del Convenio 169 de la OIT. Se puede observar en los documentos preparados para planificar el proceso de rediseño, la recurrencia de dos ideas centrales que el equipo de INDAP plantea y que se relacionan directamente con los derechos consignados en el Convenio: el derecho de los pueblos a decidir sobre sus prioridades de desarrollo, y su derecho a participar en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas de desarrollo, las cuales también son parte de las ideas clave del programa de gobierno de Bachelet sobre pueblos indígenas.

Los lineamientos estratégicos tomadas desde el enfoque de derechos del Convenio y las orientaciones políticas del segundo gobierno de Bachelet se tradujeron en que las definiciones estratégicas del quehacer de INDAP serían definidas mediante talleres participativos a desarrollarse en los distintos territorios, cuyos resultados se consignarían en un texto complementario. Y específicamente sobre el PDTI, mediante un proceso de diálogo se formularía un plan de mejoramiento a implementarse en 2015.

Paralelo a este proceso interno de INDAP, el Ministerio de Desarrollo Social informó que comenzaba a trabajar en la construcción de la “Agenda de Desarrollo de los Pueblos Originarios”, anunciada en el programa de gobierno (2013), y que en un

comienzo tomaría la forma de un programa de desarrollo económico que contaría con financiamiento del BID. Dado que el MIDESO trabajaba bajo el mismo enfoque de participación ciudadana y que estaba bajo las mismas obligaciones del Convenio de garantizar la participación, INDAP y MIDESO establecieron un acuerdo mediante el cual la agenda de desarrollo productivo de los pueblos indígenas se construirá en conjunto mediante talleres participativos. El PDTI se consideró un componente de un espectro más amplio de instrumentos para el desarrollo económico. Como resultado de esta coordinación, MIDESO asume la dirección técnica y política, mientras que INDAP se hace cargo de los aspectos operacionales.

Al integrar ambos procesos se amplió la población objetivo a todas las comunidades indígenas rurales, y consecuente, la magnitud del proceso. Se debió considerar en torno a cuatro mil dirigentes, entre presidentes de comunidades inscritas en CONADI y autoridades tradicionales y abarcar diez regiones (Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Biobío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes). INDAP toma la decisión que el proceso se realice en dos rondas de talleres (norte y sur) y que los plazos se pospongan, con el fin de comenzar en 2015 y lograr la implementación de las mejoras en 2016.

Sin embargo, el proceso de implementación se ve afectado por múltiples obstáculos, alterando la lógica inicial del proyecto, profundizando incoherencias entre las experiencias propuestas, y acentuando las improvisaciones políticas. En enero de 2015, el día antes de que comenzaran a realizarse las convocatorias en terreno, MIDESO informó que por decisión del gobierno ya no se crearía el programa de desarrollo económico financiado por el BID. En marzo MIDESO propuso que los talleres participativos aborden el tema de cómo mejorar los programas ya existentes en los distintos ministerios, lo que implica rediseñar el proceso y los materiales desarrollados o. Desde marzo 2015 hasta aproximadamente fines de septiembre 2015, por diversas razones, entre ellas un cambio de ministro, se detuvo y retomó el proceso cuatro veces. En el camino va cambiando también la lógica del proceso. En un comienzo, el rediseño era para construir un programa de desarrollo económico indígena; luego, pasa a ser un mejoramiento de los programas existentes y, finalmente, se transformó en la construcción de la agenda de desarrollo indígena rural de la presidencia.

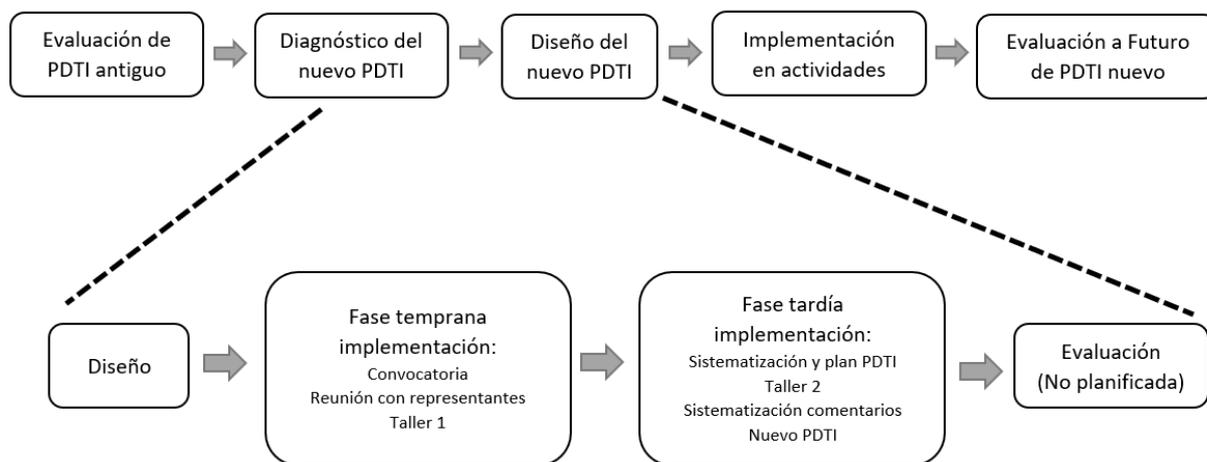
Dentro de las decisiones en las etapas finales, dos momentos evidencian la inestabilidad de este proceso. Primero, una de las decisiones relevantes que marca el diseño, es que MIDESO en un momento define que su foco será la Región de La Araucanía, por lo que los objetivos se dividieron en dos. Por una parte, se dirigirían el interés a la construcción de la agenda de desarrollo indígena en La Araucanía, y en el resto de las regiones se enfocarían en el mejoramiento del PDTI. Finalmente, en

septiembre, y dado el poco tiempo restante para poder cumplir con la promesa de implementar los cambios durante 2016, se tomó la decisión de terminar el acuerdo con MIDESO. Esto se dio en el contexto de una nueva postergación, relacionada con el requerimiento de presentar el diseño de los talleres participativos frente al Consejo Nacional de CONADI, que tiene como responsabilidad la dirección superior de la Corporación y está compuesto por representantes designados por el Gobierno y consejeros indígenas electos por votación (artículo 41 de la Ley N°19.253).

Finalmente, INDAP reorganizó el proyecto y definió el diseño de los talleres participativos ahora solo enfocados en el rediseño del PDTI—para todas las regiones igual—y lo presenta a los consejeros de la CONADI, quienes dan su respaldo al proceso (20 de octubre). Esto marca el inicio de la implementación, que comenzaría unos días más tarde con las visitas y reuniones para realizar la convocatoria. Debido a las postergaciones, se estableció que la fecha para iniciar la implementación de las mejoras ya no sería enero, sino mayo de 2016.

Al momento de comenzar los talleres participativos, el proceso se había concebido de la siguiente forma:

*Figura 11: Etapas proceso participativo PDTI*



*Fuente: elaboración propia*

Se realizaron 129 talleres, considerando la participación de más de 3 mil personas, estos talleres fueron realizados entre noviembre y diciembre de 2015.

*Tabla 1: Talleres y convocados por región*

Región	N° talleres	N° convocados
Arica y Parinacota	1	38
Tarapacá	5	160
Antofagasta	2	39
Biobío	14	355
Araucanía	80	1.805
Los Ríos	14	269
Los Lagos	13	373

*Fuente: elaboración propia*

### 2.3 Consultoría de evaluación

El proceso de consultoría se inició en paralelo a la ejecución de los talleres. El objetivo de la consultoría de evaluación realizada por Beatriz Sandoval a petición de RIMISP era “apoyar a INDAP en el proceso de mejoramiento del PDTI con base en el diálogo con las comunidades indígenas de los pueblos reconocidos en el país”. En reuniones de coordinación se manifestó que el proyecto de evaluación debía conducir a la mejora de la “calidad del proceso participativo”. Con estos fines, se estableció como responsabilidades mínimas:

- Observación en talleres de participación indígena
- Entrevista con responsables de la preparación de los talleres de participación indígena
- Revisión de literatura internacional sobre proceso de consulta similares
- Revisión de experiencia de procesos de consulta a pueblos indígenas

Se debe notar algunos elementos contextuales. Primero, la contratación de la consultoría fue posterior al inicio del diseño de los talleres. Segundo, la duración de la consultoría no incluyó la evaluación interna y la creación de materiales. Tercero, los estándares y marcos de evaluación fueron propuestos por la consultora. Cuarto, la definición del proceso de participación fue definida como “diálogo participativo”, lo cual es un concepto *ad hoc* creado para el proceso. Debido a que el mandato administrativo y legal estaba en proceso de clarificación, no se utilizó el concepto de consulta. De todas maneras, la consultoría se planteó que el proceso de diálogo estaba contextualizado en el espíritu de estimular la participación indígena en la política pública y, por lo tanto, la evaluación de la consultoría debía inspirarse en estándares y marcos a nivel nacional e internacional.

De este modo, la asesora externa<sup>2</sup> contratada para la consultoría queda en relativa libertad de acción para definir los parámetros de la evaluación del diálogo participativo en el contexto de la reformulación del INDAP-PDTI. En el 2 de noviembre del 2015, se entregan los primeros materiales de la consultoría.

El primer producto especifica las dimensiones propuestas de análisis, divididas en dos: procedimentales y sustantivas.

Un segundo producto entregado fue la pauta de entrevista. Esta consideró: aspectos institucionales formales, pertinencia cultural de la planificación, aspectos de la convocatoria, fuentes de financiamiento, producción de los materiales de información, planificación de las fases de diálogo participativo, discusiones dadas sobre incidencia y discusiones dadas sobre derechos indígenas. La pauta de observación de los talleres incorporó las siguientes dimensiones: asistentes, ubicación, lugar, horario, duración, temario y estructura, calidad de la información y material presentado, contenido diálogo, especialmente en relación con la idea de desarrollo indígena, principales dudas que surgen a los participantes, principales demandas y quejas de los participantes y controversias (o conflictos).

Durante las siguientes semanas, posterior a la entrega de las pautas, la asesora externa participó en o realizó las siguientes actividades:

- Revisión de normativas y estándares a nivel nacional e internacional.

*Tabla 2: Fuentes de criterios y estándares*

<b>Normativa y criterios de implementación nacionales</b>	<b>Estándares de derechos humanos y buenas prácticas internacionales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N°20.500 (2011)</li> <li>• Instructivo Presidencial N°007 (2014)</li> <li>• Decreto N°66 de procedimiento de consulta indígena (Ministerio de Desarrollo Social, 2014)</li> <li>• Norma general de participación Ministerio de Agricultura (2015)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio 169 de la OIT (OIT, 1989)</li> <li>• Informes y guía OIT (CDH-ONU, 2009a) (CDH-ONU, 2009b) (CDH-ONU, 2010) (CEACR, 2011) (CEACR, 2009) (Comisión IDH, 2010) (OIT, 2003) (OIT, 2009)</li> </ul>

<sup>2</sup> Este texto utilizó el concepto de *asesora externa* para designar a Beatriz Sandoval Marmolejo, la autora de este estudio de caso, en el transcurso de la descripción y análisis.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Norma general de participación INDAP (2015)</li> <li>• Criterios y Orientaciones para la Implementación de Mecanismos de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (División de Organizaciones Sociales, 2014)</li> <li>• Guía Metodológica Diálogos Participativos (División de Organizaciones Sociales, 2014)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sentencias Corte Interamericana (Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas., 2008) (Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador. Fondo y Reparaciones, 2012)</li> </ul>
---	--

*Fuente: elaboración propia*

- Revisión documentos estratégicos de INDAP y todos los documentos asociados al proceso de talleres.
- Entrevistas individuales y grupales semiestructuradas a actores claves:

*Tabla 3: Entrevistas realizadas por la asesora externa*

<b>Nro.</b>	<b>Cargo</b>	<b>Región</b>
1	Asesora Nacional	Nivel Central
2	Equipo de taller Panguipulli	Los Ríos
3	Encargado regional	Los Ríos
4	Equipo de taller Chiloé	Los Lagos
5	Equipo de taller + Encargado regional	Antofagasta

*Fuente: elaboración propia*

- Observación no participante en 11 talleres en cuatro regiones:

*Tabla 4: Talleres de diálogo observados por la asesora externa*

<b>Nro.</b>	<b>Taller</b>	<b>Fecha</b>
1	Panguipulli	23-noviembre-2015
2	Coñaripe	24-noviembre-2015
3	Liquiñe	25-noviembre-2015
4	Carahue	01-diciembre-2015
5	Collipuli	02-diciembre-2015
6	Curarrehue	03-diciembre-2015
7	Victoria	04-diciembre-2015

8	Lago Ranco	09-diciembre-2015
9	Chonchi (Cucao)	10-diciembre-2015
10	San Pedro de Atacama	16-diciembre-2015
11	Calama (Alto El Loa)	18-diciembre-2015

*Fuente: elaboración propia*

- Observación no participante en reuniones de equipo:

*Tabla 5: Talleres internos observados por la asesora externa*

<b>Nro.</b>	<b>Reunión</b>	<b>Fecha</b>
1	Evaluación entre equipos y encargados	23-noviembre-2015
2	Revisión de resultados preliminares	24-noviembre-2015

*Fuente: elaboración propia*

En 6 de enero del 2016, la asesora externa entregó el informe final para ser discutido y analizado a RIMISP, presentando la versión definitiva a INDAP a fines de enero de 2016. Del mismo modo que todas las actividades de recopilación de información, la asesora externa creó el marco de evaluación, lo aplicó a las observaciones realizado y analizó el proceso de evaluación. Con respecto a la redacción del informe, la asesora externa tuvo a cargo de la totalidad de la redacción del informe entregado a RIMISP. El informe entregado a INDAP tenía mínimas modificaciones estilísticas y gramaticales, además de la incorporación de una introducción global realizada por RIMISP. La descripción y análisis de los hallazgos del informe original está presentada en los capítulos tres y cuatro de este documento.

### **CAPÍTULO 3: DOMINIOS Y CRITERIOS PARA UN MARCO DE EVALUACIÓN**

Este capítulo analiza el primer componente que fundamenta el marco de evaluación en la consultoría original. Como se señaló anteriormente, la asesora externa debió conciliar los estándares internacionales con el marco nacional, además de generar dominios programáticos y criterios para evaluar el proceso de diálogo, para poder crear un marco de evaluación que fuera consistente con el proceso de diálogo.

Inicialmente, la asesora externa identifica seis dimensiones. Estas son:

1. Propósito de la participación: nivel de vinculación de mecanismos de participación con el objetivo superior al cual contribuye la participación ciudadana;
2. Características del mecanismo: nivel de calidad y pertinencia cultural en las decisiones sobre el mecanismo, quiénes se involucran, y definición de características requeridas;
3. Incidencia y resultado: nivel de consentimiento, incidencia y diálogo cultural en relación con cómo la participación debiera afectar la toma de decisión y situación deseada a lograr una vez concluido el proceso;
4. Convocatoria: nivel de calidad, pertinencia cultural e inclusión social sobre convocatoria de mecanismos de participación;
5. Información: nivel de calidad, pertinencia cultural e inclusión social sobre convocatoria de mecanismos de participación; y
6. Monitoreo y evaluación: nivel de calidad y pertinencia cultural de mecanismos de evaluación y registro de los mecanismos de participación.

Sin embargo, estas dimensiones se modificaron en el informe final. Allí se incluyeron: objetivos de participación y diseño del proceso participativo. Esta última dimensión se dividió en incidencia en la decisión, convocatoria, pertinencia cultural, medidas para la inclusión, desarrollo del taller, información y gestión del tiempo.

Lo que se presenta a continuación son los dominios programáticos que dieron origen a esas dimensiones entregadas para el informe. Como fue señalado en la aproximación conceptual, un dominio programático permite observar problemas a partir de irritaciones del entorno de una organización. De este modo, el meta-programa es capaz de incorporar información y responder a los potenciales problemas, utilizando premisas contenidas en el mismo.

El desarrollo de estos dominios programáticos es un aporte original de la asesora externa, autora de este estudio de caso. Estos fueron desarrollados a través de la revisión de jurisprudencia, textos institucionales y otras fuentes gubernamentales. Esto se justifica en el hecho que son parte del entorno jurídico-político de la participación indígena en políticas públicas. Este proceso de análisis, sistematización y creación de dominios no está publicado en el informe original entregado a RIMISP, ni tampoco en otro texto. Originalmente, se había considerado estas fuentes, pero una redacción que incluyera descripciones y argumentos no ha sido redactado antes. Se ha decidido incluir en esta tesis con el propósito de clarificar el argumento que sostiene el marco evaluativo realizado en la consultoría original a INDAP y, también, para entender las bases de la evaluación de este.

### **3.1 Propósito de la participación**

- De acuerdo con el marco internacional:

Como propósito se va a entender el objetivo superior al cual contribuye la participación ciudadana. El Convenio 169 de la OIT comienza reconociendo dos hechos: que los pueblos indígenas aspiran a asumir el control sobre sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico, y que en muchas partes del mundo no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven. En este marco, la participación y consulta ha sido planteada desde la Comisión de Expertos de la OIT como la “piedra angular” del Convenio y la base de todas sus disposiciones (CEACR, 2011). La OIT plantea que el propósito de la participación es permitir a los pueblos indígenas y tribales controlar el ritmo y amplitud de su desarrollo (OIT, 2003), buscando así eliminar el enfoque integracionista del convenio anterior (OIT, 2013), por lo que la participación y consulta son planteados como principios fundamentales de la gobernanza democrática y del desarrollo incluyente (OIT, 2013). Reconociendo una realidad multicultural y plurinacional, es imperativo en esta visión de derechos humanos, que se supere el modelo unilateral en la adopción de decisiones y garantizar a los pueblos indígenas el máximo control posible sobre su propio desarrollo económico y cultural (CEACR, 2011).

Como se explicó anteriormente, estos derechos tienen un valor intrínseco como derecho en sí mismo, pero también poseen un valor instrumental, en tanto son el medio para lograr la realización de otros objetivos. Se comprende que la participación de los pueblos indígenas y tribales en ámbitos que les afectan directamente, “es un elemento fundamental para garantizar la equidad y la paz social a través de la

inclusión y el diálogo... las consultas pueden ser un instrumento de diálogo auténtico, de cohesión social y desempeñar un papel decisivo en la prevención y resolución de conflictos” (CEACR, 2009). Además de lo anterior, la falta de participación puede tener graves repercusiones en la implementación y resultados de los programas y proyectos de desarrollo, ya que es poco probable que reflejen las necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas (OIT, 2013).

Desde las Naciones Unidas, se agrega que la participación, y en particular la consulta, deben buscar: asegurar las condiciones que salvaguarden sus derechos e intereses, garantizar la participación efectiva y fortalecer la legitimidad de las decisiones estatales (Naciones Unidas, 2012).

El sistema interamericano de derechos humanos reafirma lo anterior, enfatizando la relación de los derechos de participación y consulta, con el derecho a la propiedad comunal y el derecho a la cultura propia o identidad cultural. En una de las sentencias que ha establecido jurisprudencia sobre estos derechos, *Saramaka vs Surinam*, se señala que mediante las disposiciones sobre participación y consulta se intenta preservar, proteger y garantizar la relación especial que los miembros del pueblo Saramaka tienen con su territorio, la cual, a su vez, garantiza su subsistencia como pueblo tribal. La Corte IDH además considera que el derecho a la identidad cultural es un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática, lo cual implica la obligación de los Estados de garantizar que las consultas se realicen, y sean de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización (2012).

Por lo tanto, la participación y consulta tienen al menos tres propósitos generales: i) institucionalizar un derecho humano valioso, ii) asegurar procesos de desarrollo democráticos e incluyentes, y prevenir y iii) resolver conflictos y tensiones sociales.

- De acuerdo con marco nacional:

La ley 20.500 no enumera objetivos ni se explaya sobre su propósito, sino que directamente señala que el Estado reconoce el derecho a participar. En el Instructivo 007 en cambio se hace una caracterización más amplia, señalando que no es posible concebir los asuntos públicos sin involucramiento activo de los ciudadanos. La participación, que debe ser promovida desde un enfoque de derechos y de manera transversal, tiene como propósito por una parte la incorporación activa de la ciudadanía en las decisiones públicas, y por otra, aumentar la legitimidad, eficiencia y eficacia de éstas.

Las normativas de participación ciudadana del Ministerio de Agricultura e INDAP, por su parte, refuerzan las ideas interiores, planteando que los mecanismos de participación tienen como finalidad fortalecer y mejorar la gestión pública, contribuyendo así al funcionamiento más eficiente del ministerio, y también cumplen un propósito en cuanto es necesario fortalecer el control ciudadano y la educación cívica de los individuos y organizaciones.

Por su parte, las disposiciones sobre participación en la Ley indígena son más bien generales y considerando su fecha de promulgación (1993) menos influenciada por el discurso observado en las disposiciones sobre participación ciudadana. En el caso de la Ley N°19.253 existe un solo artículo, el cual señala que “Los servicios de la administración del Estado y las organizaciones de carácter territorial, cuando traten materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas, deberán escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas que reconoce esta ley” (art. N°34). El propósito de la participación es considerar la opinión, sin enmarcarlo en un objetivo superior, ni de reconocimiento de derechos, ni fortalecimiento de la ciudadanía, ni mejoramiento de la gestión pública.

El DS N°66 (Ministerio de Desarrollo Social, 2014), que reglamenta la consulta, destaca la importancia del tema para las relaciones del Estado con los pueblos indígenas. Este instrumento sí señala explícitamente que es un derecho de los pueblos indígenas, y que es un deber del Estado llevar a cabo las consultas. Es importante señalar sí que las consultas son un derecho en tanto se trate de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas. En el caso de las medidas administrativas, al que correspondería el diseño de un programa de desarrollo como el presente caso de estudio, se refiere a aquellos “actos formales dictados por los órganos que formen parte de la Administración del Estado y que contienen una declaración de voluntad, cuya propia naturaleza no reglada permita a dichos órganos el ejercicio de un margen de discrecionalidad que los habilite para llegar a acuerdos u obtener el consentimiento de los pueblos indígenas”.

Dado el anterior marco normativo, los criterios de implementación elaborados por el Estado que aplican a este caso son, como se señaló anteriormente, los “Criterios y Orientaciones para la Implementación de Mecanismos de Participación Ciudadana en la Gestión Pública” (2014) y la “Guía Metodológica Diálogos Participativos” (2014), ambas elaboradas por la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

El primero plantea que la participación es también una demanda ciudadana “los ciudadanos y ciudadanas están exigiendo una relación distinta con las instituciones públicas, el fortalecimiento de la democracia, la inclusión en las decisiones públicas y el ser dotados de mayor poder” (División de Organizaciones Sociales, 2014, p. 4). Como propósito plantea que es un espacio para la recopilación de información y recabar la opinión y aportes de la ciudadanía, y también una herramienta para incrementar la legitimidad de las políticas públicas. Introduce la noción de deliberación, planteando que la participación es un proceso de deliberación pública, que en conjunto con la co-construcción de políticas públicas, es lo que permitiría lograr la deseada legitimidad.

El segundo sigue la misma línea. Además de la legitimidad, agrega como propósito la integralidad de los programas.

*Tabla 6 Criterios para dominio Propósito*

<b>Dominio</b>	<b>Criterios</b>
Propósito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuir a que los pueblos indígenas controlen el ritmo y amplitud de su desarrollo</li> <li>• Contribuir a gobernanza democrática y desarrollo inclusivo</li> <li>• Mejorar legitimidad de decisiones políticas y desempeño de programas al incorporar necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia en base a revisión de normativas y estándares a nivel nacional e internacional.*

### **3.2 Incidencia y resultado**

- De acuerdo con el marco internacional

Por incidencia se entenderá la forma en que la participación influencia la toma de decisión y resultado como la situación deseada a lograr una vez concluido el proceso participativo. Para cada uno de los derechos, la incidencia de la participación de los pueblos indígenas en la decisión se configura de forma distinta, pero sobre el resultado la OIT se pronuncia claramente: la participación debe realizarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas: “Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas

propuestas” (Artículo 6 N°2). Esto es el propósito al iniciar el proceso participativo, pero no constituye un requisito independiente (OIT, 2013, pág. 27).

En el caso del derecho a consulta, y el mecanismo de consulta previa, libre e informada, los puntos de vista de los pueblos indígenas deben ser escuchados y verse reflejados en la toma de decisión, pero quien toma la decisión respecto a la medida consultada es el Estado. La OIT señala que los Estados no deben tomar ninguna medida contraria al deseo de los pueblos indígenas y tribales, “pero esto no significa que en caso de desacuerdo nada puedan hacer” (OIT, 2003, pág. 22).

Para el caso específico de proyectos de inversión de exploración o explotación de recursos naturales en tierras y territorios indígenas, el resultado del proceso de participación debiera contemplar al menos:

- Evaluación participativa de los impactos: “Los gobiernos deben velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas” (Artículo 7 N°3)
- Medidas de mitigación y/o compensación (indemnización por daños): esto aplica incluso a proyectos ya en marcha “Por lo tanto, en el caso de proyectos ya en marcha deben aplicarse procesos de consulta, de acuerdo con los estándares internacionales, con respecto a sus impactos actuales y futuros, y tomarse todas las medidas de mitigación de impactos, reparación y justa compensación a las comunidades afectadas” (CDH-ONU, 2009a, pág. 15).
- Medio de participación en los beneficios o utilidades: “Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades” (Art. 15 N°2). La Corte IDH agrega “... los miembros de las comunidades indígenas tienen derecho a participar, en forma razonable, de los beneficios derivados de la restricción del derecho al uso y goce de sus tierras tradicionales y de aquellos recursos naturales necesarios para su supervivencia” (2008). El medio que esto toma puede variar, “la distribución de los beneficios puede adoptar diferentes formas, como la celebración de acuerdos específicos con cada comunidad, la negociación de acuerdos entre los Estados y los territorios autogobernados o la redistribución de impuestos e ingresos para su aplicación a los fines de desarrollo específicos de los pueblos indígenas” (OIT, 2009, pág. 108).

En el caso del consentimiento previo libre e informado, las comunidades afectadas deben dar su consentimiento, pero la decisión es del Estado. La Corte IDH (2008) señala que es deber del Estado obtener el consentimiento previo, libre e informado, respecto de los proyectos de desarrollo o inversión a gran escala, implicando que previo a tomar la decisión, debe contar con el acuerdo del pueblo afectado. El consentimiento previo libre e informado, es un requisito cuando se presenta alguno de los siguientes casos:

- Medidas a favor de los pueblos indígenas (bienes, trabajo, cultura y medio ambiente) no deben contrariar los deseos libremente expresados por estos pueblos (art. 4.2).
- Prohibición general de desplazamiento forzoso (Convenio 169, 16.1 y Declaración art. 10)).
- Consentimiento para traslado o reubicación (art.16.2)
- Derecho a regresar a sus tierras (art. 16.3)
- Garantía que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas (Declaración art. 29.2)
- No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una amenaza importante (Declaración art. 30.1)

En las situaciones mencionadas la importancia de conseguir el consentimiento es mayor, en tanto las consecuencias posibles son más severas y/o duraderas, ya que, por ejemplo, puede haber peligro para la continuación de la existencia de una cultura indígena (OIT, 2013, pág. 17). En este caso, el consentimiento se vincula principalmente al derecho de los pueblos indígenas a establecer sus prioridades de desarrollo y, por lo tanto, hace referencia a la autodeterminación de los pueblos.

La consulta y el consentimiento nunca implican que los pueblos indígenas toman la decisión unilateralmente: "... los principios de consulta y consentimiento no confieren a los pueblos indígenas un derecho a imponer unilateralmente su voluntad a los Estados que actúan legítimamente y de buena fe en bien del interés del público. Los principios de consulta y consentimiento están más bien encaminados a evitar que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra y a que, en lugar de ello, se procure llegar a un entendimiento mutuo y adoptar decisiones por consenso" (INDH, 2014, pág. 4). Es decir, para la OIT el derecho a consulta no implica un derecho a veto y ha expresado que ningún segmento de la población de un país tiene derecho a vetar las políticas de desarrollo que afecte a todo el país (INDH, 2014, pág. 22), por lo tanto, al decir que la participación tiene como finalidad lograr un acuerdo, se refiere a la obligación de los gobiernos a realizar verdaderas consultas en las que los pueblos

indígenas y tribales tengan el derecho de expresar su punto de vista y de influenciar el proceso de toma de decisiones.

Solo como ejemplo, es interesante notar una sentencia de la Corte Constitucional colombiana, donde se expande esta idea: “el derecho a la consulta previa, previsto en el Convenio 169 de la OIT, no conlleva el derecho de los pueblos indígenas y tribales a vetar las medidas legislativas y administrativas que los afectan, sino que se presenta como una oportunidad para que los Estados partes consideren y valoren las posiciones que sobre sus decisiones tienen los integrantes y representantes de las minorías étnicas nacionales, forzándose a propiciar un acercamiento y, de ser posible, un acuerdo. Las consultas que se ordenan, entonces, no pueden ser utilizada para imponer una decisión, como tampoco para eludir el cumplimiento de una obligación, sino que deberán ser tenidas como una ocasión propicia y no desperdiable para que las entidades gubernamentales... consideren el derecho de los pueblos indígenas y tribales a exponer los condicionamientos que dicha política debe incluir, con miras a respetar su derecho a la integridad cultural, y la autonomía de sus autoridades en sus territorios” (INDH, 2014, pág. 22).

En el caso del derecho de participación, y los diversos mecanismos que pueden implementarse para realizarlo, debe haber una toma de decisión en conjunto entre los pueblos indígenas y el Estado. Este es el único de los casos en que el derecho implica ser parte directa de la toma de decisión. La OIT señala “dichos pueblos participarán en la adopción de decisiones, a todos los niveles (local, nacional o regional), sea de instituciones políticas electivas, sea de administraciones nacionales y locales (OIT, 2003, pág. 25).

El art.7 del Convenio indica expresamente el derecho a decidir sus prioridades de desarrollo y, por lo tanto, a “participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”. En este caso no es un mecanismo consultivo que deja la decisión final en manos del Estado, “sino implica la capacidad de intervenir en mecanismos de toma de decisiones” (Yrigoyen, 2009b, pág. 10).

La lógica de los estándares internacionales en este caso es que los pueblos indígenas participan de todo el ciclo de los planes y programas y, por lo tanto, son parte de las decisiones que definen las políticas de desarrollo, por lo que las consultas corresponden a medidas concretas que hacen parte de la ejecución de dichas políticas (Yrigoyen, 2009b, pág. 10), y se entiende entonces que el Estado al tomar la decisión lo hace considerando el punto de vista de los pueblos directamente afectados, desde un marco de política construida interculturalmente.

- De acuerdo con el marco nacional

Sobre la incidencia de la participación en la toma de decisión, la Ley N°20.500 (2011) señala que las opiniones recogidas serán evaluadas y ponderadas por el órgano respectivo, en la forma que señale la norma de aplicación general, es decir, por lo establecido por las normativas establecidas por los ministerios y servicios; no hace referencia a si el resultado debe ser un acuerdo o consentimiento. El Instructivo Presidencial N°007 (Presidenta de la República, 2014) señala que se debe señalar cuales opiniones y apreciaciones fueron recogidas, especificando los motivos de su incorporación o rechazo, y que el objetivo es lograr una síntesis de planteamientos y observaciones recogidas durante el proceso de diálogo, frente a la cual la autoridad debe elaborar una respuesta.

Las normativas del Ministerio de Agricultura (2015) e INDAP (2015) reconocen que los diálogos participativos tienen en parte el fin de promover la incidencia ciudadana en los asuntos públicos, pero no ofrecen orientaciones sobre como ponderar el resultado del proceso participativo en la decisión final. Si señalan que luego del diálogo se debe redactar y publicar un informe que debe contener las presentaciones realizadas, los planteamientos recibidos, los acuerdos y desacuerdos y los compromisos asumidos por el INDAP.

Para el caso de los pueblos indígenas, la normativa presenta un énfasis distinto. El Decreto N°66 (Ministerio de Desarrollo Social, 2014) plantea que la consulta debe tener la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas susceptibles de afectarlos directamente. La incidencia se busca resguardar mediante los principios de buena fe y carácter previo. Por buena fe, además de entender que se deberá actuar de manera leal y correcta, también hace referencia a actuar con debida diligencia, es decir, disponer de medios que permitan la generación de condiciones para que los pueblos indígenas puedan intervenir en un plano de igualdad. Por su parte, el carácter previo de la consulta hace referencia a que se realice con la debida antelación, dando la posibilidad de influir de manera real y efectiva en la medida consultada.

Se señala que el órgano responsable debe realizar los esfuerzos necesarios para alcanzar el acuerdo o el consentimiento, lo cual constituye el cumplimiento del deber de consulta, aun cuando luego no resulte posible alcanzar dicho objetivo. La etapa de diálogo establecida tiene como finalidad propiciar la generación de acuerdos, mediante el intercambio de posiciones y contraste de argumentos. Finalmente, se debe sistematizar y comunicar los resultados, para lo cual se debe elaborar un informe

final que detalle el proceso, donde debe exponerse entre otros, los acuerdos alcanzados y la explicación fundada de los disensos producidos.

Lo planteado por las guías de criterios de implementación (División de Organizaciones Sociales, 2014) sigue la idea de que el resultado de la participación es un conjunto de información—puntos de vista, perspectivas, opiniones, aportes—que debe ser sistematizada, para que luego la autoridad de una respuesta a ella. Enfatizan la necesidad de que las consultas sean mecanismos realmente relevantes, que tengan un impacto efectivo, incluso señalando que una de las debilidades clásicas de los sistemas de participación consultivos es la poca claridad que tienen los ciudadanos de la efectiva incidencia que tiene su participación, lo que debe explicitarse en la minuta de posición. A pesar de lo anterior, los documentos no ofrecen sugerencias sobre como ponderar la información recopilada durante los diálogos y consultas, ni en los compromisos que asume luego la autoridad frente a ellos.

En general, ambas guías plantean los diálogos participativos y consultas como medios para conocer la opinión, no para tomar decisiones. La guía sobre diálogos participativos (División de Organizaciones Sociales, 2014) propone que el horizonte es arribar a una plataforma de compromisos que se compone de tres elementos: la minuta de posición, la opinión de la ciudadanía expresada en los diálogos y la intervención de la autoridad. Con esto se elabora un documento de trabajo que, entre otros, debe establecer un marco de corresponsabilidad, niveles de temporalidad para el cumplimiento de los compromisos, y niveles micro y macro de compromisos con sus respectivos momentos de verificación y evaluación.

*Tabla 7: Criterios para dominio Incidencia y Resultado*

<b>Dominio</b>	<b>Criterios</b>
<p>Incidencia y resultado</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientación a lograr acuerdo o consentimiento entre el Estado y el pueblo indígena</li> <li>• Capacidad de dar cuentas del proceso que evalúa los insumos provenientes de la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisión.</li> <li>• Demostrar en detalle el esfuerzo por incorporar punto de vista de pueblos indígenas y contemplar justificar la acción estatal cuando decisión tomada no coincide.</li> <li>• Identificar y describir la forma que debe tomar el acuerdo (plan, estudio, proyecto, otro), en relación con si corresponde a un proceso de participación, consulta o consentimiento.</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia en base a revisión de normativas y estándares a nivel nacional e internacional*

### 3.3 Características del mecanismo

- De acuerdo con el marco internacional

Por características del mecanismo se entenderá las decisiones al momento de definir cuándo se debe implementar un mecanismo de participación, quiénes se involucran, y que características debe tener para su funcionamiento. Los estándares internacionales identifican distintos mecanismos mediante los cuales se pueden realizar los derechos a la participación, consulta y consentimiento previo libre e informado.

*Tabla 8: Mecanismos de participación, consulta y CPLI*

<b>Derecho</b>	<b>Mecanismos</b>
Derecho a la participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos de política electoral</li> <li>- Procesos parlamentarios</li> <li>- Sistemas híbridos de gobernanza</li> <li>- Consejos o comités establecidos por el Estado</li> <li>- Organizaciones alternativas</li> <li>- Foros y procesos regionales e internacionales (CDH-ONU, 2010)</li> </ul>
Derecho a consulta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consulta previa, libre e informada</li> </ul>
Derecho al consentimiento previo libre e informado (CPLI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consulta previa, libre e informada para obtener CPLI</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia en base a revisión de normativas y estándares a nivel nacional e internacional*

Los estándares internacionales definen una serie de parámetros y características para el diseño de estos mecanismos, de forma que se enmarquen en la normativa internacional y conseguir el fin de lograr un acuerdo. Las principales se ven reflejadas en la sentencia de la CIDH Saramaka vs. Surinam:

“Este deber [de consulta] requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de

conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones” (2008, págs. 42-43).

De lo anterior, se puede desarrollar algunos elementos en más profundidad:

### *Previo*

El art. 6 del Convenio 169 de la OIT señala que se debe consultar cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectar directamente a un pueblo indígena, lo que implica que la consulta debe hacerse desde las primeras etapas de la formulación de la medida. La relevancia de esta disposición es asegurar que la participación de los pueblos indígenas sea efectiva en tanto la decisión sobre la medida no haya sido aún decidida cuando comience el proceso de participación. En otras palabras, “debe implicar que se ha tratado de obtener el consentimiento con suficiente antelación a cualquier autorización o comienzo de actividades y que se han respetado las exigencias cronológicas de los procesos indígenas de consulta o consenso con los pueblos indígenas” (OIT, 2009, pág. 63).

### *Buena fe y procedimientos acordados entre las partes*

De acuerdo con la OIT la buena fe implica “respetar los intereses, valores y necesidades de la otra parte, tomando en cuenta cada circunstancia y las características especiales de un determinado grupo o comunidad” (OIT, 2009, p. 163). La sentencia del caso de Sarayaku vs. Ecuador agrega que la consulta no es un mero trámite formal y que la buena fe es “incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades” (2012, pág. 57).

Una condición para que se produzca la buena fe es que exista un clima de confianza y respeto mutuo, por lo que tanto las autoridades del Estado como los propios pueblos indígenas deben realizar los esfuerzos necesarios para que se genere este clima y la participación pueda realizarse de buena fe, y parte de esto “requiere en primer lugar que exista un cierto nivel de aceptación mutua por las partes acerca del mismo procedimiento de consulta, con independencia de cuales puedan ser las posiciones sustantivas dentro del procedimiento” (CDH-ONU, 2009b, pág. 27).

El responsable de garantizar el derecho y, por lo tanto, de diseñar e implementar los mecanismos de participación, consulta y consentimiento libre, previo e informado, siempre es el Estado. Pero los estándares indican “que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso” (Yáñez & Silva, 2014, pág. 17), lo que, entre otras implicancias, significa que debiera haber una “etapa de pre-consulta para establecer, de común acuerdo entre los órganos de la administración y los pueblos indígenas, los procedimientos, contenidos y objetivos de la consulta” (Naciones Unidas, 2012, pág. 17). Es decir, se entiende que el diseño mismo del mecanismo de participación debe ser mediante un proceso participativo. Esto es válido no solo para la consulta previa informada, sino también para mecanismos de participación: “Es posible que la participación indígena en la elaboración de los planes de desarrollo podría funcionar adecuadamente mediante comisiones nacionales o regionales, pero la definición de mecanismos de interlocución de este tipo tendría que ser sujeta a consultas, e idealmente consensuada, con los pueblos indígenas para que estos mecanismos tengan legitimidad y sean efectivos” (Naciones Unidas, 2012, pág. 10).

### *Procedimientos apropiados*

La OIT señala que entenderá que son apropiados los mecanismos de participación y consulta cuando la forma y el contenido permiten “la plena expresión —con suficiente antelación y sobre la base del entendimiento pleno de las cuestiones planteadas — de las opiniones de los pueblos interesados a fin de que puedan influir en los resultados y se pueda lograr un consenso, y para que estas consultas se lleven a cabo de una manera que resulte aceptable para todas las partes” (OIT, 2009, pág. 63).

El lineamiento central es ser flexible de acuerdo con la realidad de cada caso: “la forma de consultar al pueblo interesado dependerá de las circunstancias. Para que sea ‘apropiada’ deberá ajustarse a las exigencias propias de cada situación y ser útiles, sinceras y transparentes” (OIT, 2003, pág. 17). La OIT ha expresado que no hay una fórmula unívoca, sino que se debe tener en cuenta las circunstancias

nacionales y de los pueblos indígenas, así como la naturaleza de las medidas consultadas (CDH-ONU, 2009a, pág. 28).

En particular se expande los requerimientos respecto a adaptarse a las circunstancias del pueblo indígena y se exige realizar la participación a través de procedimientos culturalmente adecuados y tener en cuenta los métodos tradicionales para la toma de decisiones. Los procedimientos deben adaptarse a los modelos culturales y sociales de los pueblos indígenas, o como lo expresó la Corte Interamericana, según “sus costumbres y tradiciones, tomando en cuenta los métodos tradicionales del [pueblo indígena] para la toma de decisiones” (CDH-ONU, 2009a, pág. 28). Para que sea apropiado, y el procedimiento sea accesible a los pueblos indígenas, también se debe tener en cuenta la diversidad lingüística, de forma que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender (CDH-ONU, 2009a, pág. 29).

Finalmente, otro aspecto a considerar para que un mecanismo se considere apropiado y de buena fe es que los pueblos indígenas cuenten con los elementos necesarios para desarrollar una participación en pie de igualdad en diálogos y negociaciones, “para ello, es necesario que los procesos de consulta incluyan mecanismos estatales para que, sin comprometer su autonomía, los pueblos indígenas puedan contar con los recursos necesarios para reuniones, acceder y compartir información relacionada a los procesos, y contar con los apoyos técnicos o profesionales libremente elegidos (Naciones Unidas, 2012, pág. 18).

#### *Procedimiento formal, sistemático y transparente*

El Relator Especial James Anaya afirma: “En la medida en que constituyen un trámite prescriptivo en relación con la planificación y adopción de las medidas legislativas o administrativas que les afecten, las consultas deben responder a procedimientos más o menos formalizados, sistemáticos, replicables y transparentes. Este requisito responde a la necesidad de dotar de seguridad jurídica a todo acto del Estado, así como a los objetivos de adecuación y representatividad de las consultas a los pueblos indígenas, evitando arbitrariedades y conflictos innecesarios” (CDH-ONU, 2009a, pág. 29).

Al momento de diseñar el mecanismo, es importante establecer criterios claros en cuanto a la forma de participación, la metodología a usar y la representatividad, de forma de contribuir a dar más legitimidad al proceso y que los resultados sean satisfactorios para las partes involucradas, lo que ha sido observado por los órganos de control normativo de la OIT en varias ocasiones (CDH-ONU, 2009a, pág. 30).

Como se mencionó previamente, no existe una forma unívoca y preestablecida de concebir los mecanismos de participación, sino que deben responder a las características propias de cada país y los pueblos indígenas presentes; pero sí la OIT entiende que el establecimiento de estos mecanismos es una obligación una vez ratificado el Convenio en el país, por lo que si no existen se deben adoptar provisionalmente mecanismos transitorios o ad hoc mientras se establecen formalmente mecanismos apropiados (CDH-ONU, 2009a, pág. 30).

- De acuerdo con el marco nacional:

El Estado chileno no ha generado regulaciones o lineamientos que interpreten la Ley N°20.500 de participación ciudadana. La ley señala que cada órgano de la administración deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación, pero su implementación no ha sido homogénea, ni consistente.

El Instructivo Presidencial N°007 señala que los diálogos participativos se realizarán sobre una propuesta de una política pública determinada previamente por la autoridad mediante una minuta de posición, y deberán ser coordinados por el ministerio o servicio público del caso, con apoyo técnico de la División de Organizaciones Sociales cuando sea necesario.

Las normativas de participación ciudadana del Ministerio de Agricultura e INDAP señalan además que existirán consultas de oficio o a petición de parte. En el caso de las últimas, se debe realizar una vez al año un proceso de recolección de solicitudes de consultas para el año siguiente. La autoridad tendrá que determinar qué temáticas si se consultarán y luego informar mediante su página web.

Es interesante notar que la ejecución está planteada en tres momentos: (1) presentación de minuta, (2) consulta y deliberación de la ciudadanía, y (3) respuesta de la autoridad. Aparte de las instancias donde se aceptan sugerencias de consultas una vez al año, la forma en que está planteado sugiere que es el servicio el único involucrado en el diseño del mecanismo, salvo si se solicitara asistencia a la División de Organizaciones Sociales. Esto no quiere decir que explícitamente se niegue la posibilidad de involucrar a otros actores en el proceso de planificación, solo que no se sugiere ni promueve.

De hecho, el punto de partida del diseño del mecanismo es la elaboración de la minuta de posición, que expresamente debe contener el planteamiento de la autoridad sobre asuntos tales como la convocatoria, fecha, lugar y metodología de discusión.

En cuanto a aspectos más concretos del mecanismo, esta normativa señala que el encuentro de diálogo participativo puede contemplar las siguientes etapas: acreditación y presentación, en que se individualiza a los participantes y se inaugura el evento; desarrollo temático, en que la autoridad hace una exposición de los contenidos de la Minuta de Posición y se realiza un trabajo participativo; y el cierre y conclusiones.

Pero este tema presenta un primer alejamiento notorio en su tratamiento desde el punto de vista del marco normativo para los pueblos indígenas. El DS N°66 contiene un párrafo especialmente dedicado al diseño del proceso de consulta. El artículo 16 letra a) señala que esta planificación tendrá como objetivo entregar información preliminar sobre la medida a consultar, determinar por parte de los pueblos indígenas y del órgano responsable los intervinientes, sus roles y funciones y determinar conjuntamente la metodología o forma de llevar a cabo el proceso. Otras decisiones que deben tomarse durante la planificación son si se registrarán las reuniones por medios audiovisuales, y si es pertinente contar con observadores, mediadores y/o ministros de fe.

Respecto a la metodología, las decisiones a tomar durante el diseño, como mínimo, deben considerar la forma de intervenir en el proceso de consulta, la formalización de los acuerdos, los lugares, los plazos, la disposición de medios que garanticen la generación de un plano de igualdad, así como los mecanismos de difusión y logística en general.

Adicionalmente, se indica que debe considerarse al menos tres reuniones, una en que se entregue la información preliminar sobre la medida, la siguiente para determinar los intervinientes y la metodología, y una última para consensuar con el órgano respectivo.

Finalmente, se señala que lo acordado quedará registrado en un acta, que tendrá la descripción detallada de la metodología establecida, y que debe ser suscrita por los intervinientes que han sido designados. Si no hubiera acuerdo en todo o en algunos de los elementos, se debe dejar constancia de la situación y de la metodología a usar, la cual de todas formas debe resguardar los principios de la consulta.

Por otra parte, el DS N°66 introduce la noción de procedimientos apropiados. Señala que los procedimientos de consulta deberán aplicarse con flexibilidad y ajustarse a las particularidades del o los pueblos indígenas consultados, debiendo respetarse su cultura y cosmovisión, reflejada en costumbres, aspectos lingüísticos, tradiciones, ritos o manifestaciones de sus creencias. Para que estos procesos resguarden las características y particularidades de los pueblos indígenas, se puede recurrir a la CONADI para que preste asesoría.

El Decreto establece la etapa de diálogo como orientada a propiciar acuerdos, mediante reuniones, que deberán respetar la cultura y métodos de toma de decisión de los pueblos indígenas. Al igual que las otras etapas, deberá ser ejecutada en un plazo no superior a 20 días hábiles, pero con la posibilidad de modificarlo durante la etapa de planificación en diálogo con los pueblos indígenas.

Las guías de criterios no ofrecen orientación ni dan sugerencias al respecto de diseñar el mecanismo en conjunto con la ciudadanía. Más bien, estas insisten que el primer paso de elaboración de la minuta debe reflejar el planteamiento de la autoridad pública sobre los temas relevantes a decidir (los contenidos temáticos, los aspectos metodológicos y operativos del diálogo participativo). El Decreto N°66 señala que estos temas corresponden a una decisión en conjunto con los pueblos indígenas en una etapa posterior del proceso. Sin embargo, se debe notar que las guías tampoco excluyen la posibilidad de co-diseño.

Para este dominio, las guías de criterios de implementación aportan una serie de indicaciones más operativas. Las consultas ciudadanas como están planteadas en la guía de Criterios y Orientaciones para la Implementación de Mecanismos de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2014) son un encuentro de medio día o un día de duración, con una metodología que debe construir un estilo de escucha activa, y debe permitir registrar las observaciones ciudadanas.

En la Minuta de Posición deben quedar detallados, entre otros, la definición del equipo técnico que realizarán los diálogos y sus responsabilidades, y las acciones de capacitación a los funcionarios que actuaran como facilitadores y secretarios técnicos, quienes deben apoyar el debate y sistematizar su contenido. Se señala que se debe elaborar una matriz técnica como herramienta para programar asuntos como la convocatoria, difusión, lugar, local, tiempo asignado y requerimientos de producción.

Sobre los distintos momentos del taller o reunión, se indica que la presentación introductoria involucra la acreditación de los asistentes y la bienvenida formal que

incluye la presentación de las autoridades y el programa de trabajo. Un siguiente momento es el desarrollo temático donde se presentan los contenidos de la consulta ciudadana, se trabaja en talleres y se cierran los diálogos.

Se ofrecen orientaciones sobre las presentaciones, las cuales deben ser expuestas con claridad y apoyo audiovisual. Para el momento de diálogo se sugiere que el facilitador presente un conjunto de preguntas orientadoras e invite al grupo a identificar ideas de consenso, las cuales se recomienda no sean más de cuatro. Al momento de la síntesis se recomienda usar una herramienta propuesta con el nombre de “matriz de contenidos de la reflexión”, para recoger los principales aspectos y materias tratadas. Las conclusiones se presentan en un plenario al final y se sugiere que es muy importante la presencia de autoridades públicas que manifiesten su disposición a recoger las propuestas.

La Guía Metodológica de Diálogos Participativos (2014) señala que estos tienen una metodología con procedimientos regulados pero flexibles, con territorios y actores definidos. Al igual que la guía anterior señala que son encuentros de media jornada o una jornada completa. El proceso metodológico para desarrollar los diálogos debe estar detallada en la Minuta de Posición.

Se señala que previo a los diálogos se debe realizar una jornada de capacitación a los funcionarios que desempeñaran la función de secretarios técnicos y facilitadores de los talleres. Se debe proporcionar orientaciones y procedimientos, se explican los roles de cada miembro del equipo, se entrega la pauta de trabajo grupal y se analiza el programa del encuentro.

También se abordan temas operativos o de producción, tales como el lugar a realizar el diálogo participativo—con el respectivo chequeo de amplificación y proyector—el material de trabajo que se utilizara (carpetas, copias de las minutas y presentaciones impresas), la alimentación (servicio de cafetería y almuerzos), y el equipo técnico y humano que apoya la realización del evento. Se señala que al contactar posibles proveedores se debe considerar que sus ofertas se presenten por el portal Chile Compra.

Los momentos que reconocen son los siguientes: etapa introductoria, momento de explicación metodológica, desarrollo temático y plenario. Cada uno de estos momentos está detallado, principalmente en sus aspectos prácticos por la guía mencionada (2014).

El equipo consiste en un facilitador, secretario técnico y moderador. Los facilitadores conducen el diálogo en los talleres y median la discusión en torno a ideas centrales, evitando tomar partido por alguna postura. Los secretarios técnicos, que se recomienda sean funcionarios o funcionarias del órgano desarrollando la consulta o con experiencia en trabajo de grupos, son los encargados del acta. Deben contar idealmente con un notebook, facilitan la presentación en PowerPoint del relator y colaboran en la sistematización del evento, elaborando una minuta o reporte. Los moderadores señalan las reglas del juego, y presentan los contenidos. Deben evitar los comentarios personales y tener claros los tiempos para cada exposición.

*Tabla 9: Criterios para dominio Características del Mecanismo*

<b>Dominio</b>	<b>Criterios</b>
Características del Mecanismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación temprana, lo que incluye la definición de las características del mecanismo de participación.</li> <li>• Estado es responsable del mecanismo, pero debe acordar con los pueblos indígenas los procedimientos, contenidos y objetivos del proceso.</li> <li>• Mecanismo flexible, adaptado al caso concreto.</li> <li>• Culturalmente apropiado, especialmente considerando métodos tradicionales de toma de decisión.</li> <li>• Considerar diversidad lingüística.</li> <li>• Considerar recursos para que pueblos indígenas dispongan de asesores y otros gastos logísticos.</li> <li>• Establecer formalmente la forma de participación, la metodología a usar y la representatividad. Registrar en documentos oficiales y públicos.</li> <li>• Por parte del Estado, identificar equipo a cargo y responsabilidades de cada rol, requerimientos de capacitación y adquisiciones (salas, equipos, alimentación, traslados, otros).</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia en base a revisión de normativas y estándares a nivel nacional e internacional*

### **3.4 Convocatoria**

- De acuerdo con el marco internacional:

Por convocatoria se considerará las indicaciones respecto a quién convoca, quiénes son convocados y cómo se llama a participar del proceso. Primero, sobre quién

convoca, la OIT es tajante al señalar que el responsable de realizar la participación y, por lo tanto, convocar al proceso, es el Estado. La Corte IDH señala que delegar esta responsabilidad a una empresa privada tiene como consecuencia que no se puede considerar como una consulta adecuada "... pretendió delegar de facto su obligación de realizar el proceso de consulta previa en la misma empresa privada que estaba interesada en explotar el petróleo que existiría en el subsuelo del territorio Sarayaku (...) Por lo señalado, el Tribunal considera que estos actos realizados por la compañía CGC no pueden ser entendidos como una consulta adecuada y accesible" (2008).

Respecto a quiénes son convocados, es importante señalar el carácter colectivo de los derechos de los pueblos indígenas, por lo tanto, quienes lo ejercen son las comunidades y pueblos indígenas—como sujetos colectivos. De acuerdo con esto entonces, que los conceptos claves al definir la convocatoria son "pueblos interesados" e "instituciones representativas".

Por pueblos interesados la OIT entiende a "los que se verán afectados por una determinada medida" (OIT, 2003, pág. 23). Dependerá por lo tanto de la medida a consultar. Este pueblo interesado participa mediante sus instituciones representativas, dependiendo del caso, representativa a nivel nacional, regional o comunitario (OIT, 2013, pág. 25), y pueden ser tanto tradicionales como consejos de ancianos, o estructuras contemporáneas, como parlamentos de pueblos indígenas y dirigentes locales electos (OIT, 2003, pág. 23). El criterio fundamental que le otorga el carácter de representativo es que sea resultado de un proceso propio, como lo señala la OIT, "lo importante es que estas sean el fruto de un proceso propio, interno de los pueblos indígenas" (Yáñez & Silva, 2014, pág. 14).

Lo anterior es reforzado por la Corte IDH (2008) que señala que "es el pueblo Saramaka, y no el Estado, quien debe decidir sobre quién o quiénes representarán al pueblo Saramaka en cada proceso de consulta ordenado por el Tribunal", y es entonces el pueblo Saramaka quien "debe informar al Estado quién o quiénes lo representarán en cada uno de los procesos de consulta señalados anteriormente".

Dado que está en manos de los pueblos indígenas definir cuáles son instituciones representativas, pero es obligación del Estado convocarlas para que los procesos se desarrollen de acuerdo con los estándares, surge la necesidad de cerciorarse que las instituciones son realmente representativas de los pueblos interesados (INDH, 2014: 21). Esto supone "la proscripción de acciones gubernamentales o de empresas tendientes a crear o favorecer conflictos internos y discordias entre los miembros del pueblo respectivo, debiendo procurarse el desarrollo de un solo proceso de consulta con todas las autoridades legítimas del pueblo en cuestión, así como el

establecimiento de un único acuerdo, en la medida de lo posible, con miras a preservar la integridad étnica de dicho pueblo” (INDH, 2011).

Profundizando esto, la Comisión IDH señala que el derecho a participación “se desconoce cuándo hay miembros de tales pueblos que no han tenido la oportunidad de jugar un rol pleno o efectivo en la selección, autorización o instrucción de quienes actúan a nombre del pueblo frente a las autoridades; cuando las reclamaciones correspondientes son promovidas por una determinada banda, clan o segmento del pueblo correspondiente, sin mandato aparente de las demás bandas, clanes o segmentos del mismo; o cuando no se desarrollan consultas apropiadas entre los miembros de todo el pueblo al momento de adoptar decisiones sustanciales sobre dichos derechos o intereses, en particular cuando dichas decisiones conllevan la extinción de los derechos sobre los territorios ancestrales” (Comisión IDH, 2010).

El hecho que estos estándares exijan que los pueblos interesados participen mediante instituciones representativas definidas por procesos internos, no excluye de responsabilidad al Estado de convocar a participar a grupos históricamente excluidos de la toma de decisión respecto a asuntos que le afecten, como lo son las mujeres, y los niños, niñas y adolescentes. La OIT señala que “para garantizar que las instituciones concernidas sean representativas hay que ir en algunos casos más allá de las instituciones tradicionales. Por ejemplo, el Convenio requiere que sus disposiciones se apliquen de manera igualitaria a hombres y mujeres, pero en algunos casos las mujeres indígenas no participan en los procedimientos tradicionales” (OIT, 2013: 25).

Por lo tanto, a pesar de existir la exigencia de respetar las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas para la toma de decisiones, es importante reconocer que históricamente estos modelos culturales y sociales excluyen a algunos grupos y es responsabilidad del Estado buscar medios para garantizar el derecho de participación y consulta de ellos también.

- De acuerdo con el marco nacional:

La Ley N° 20.500 señala que las consultas deberán ser pluralistas y representativas. El Instructivo N° 007 del año 2014 enfatiza que no se debe permitir ningún tipo de discriminación arbitraria respetando la diversidad social y cultural, reconociendo e integrando las particularidades, características y necesidades de los distintos grupos que conforman nuestra sociedad.

En la misma dirección, las normativas del Ministerio de Agricultura e INDAP refuerzan la noción que la participación debe caracterizarse por la igualdad de oportunidades e inclusión social, tanto de las personas con discapacidad, de los pueblos indígenas, y otros grupos. La normativa de INDAP indica que la vigencia y número de participantes de las modalidades de participación ciudadana se determinan de acuerdo con los objetivos, recursos disponibles y a la voluntad política que los constituye. En general el enfoque de INDAP se plantea como integral, centrado en derechos, y en la igualdad de oportunidades de género, para pueblos originarios, con pertinencia cultural y territorial, por lo que se puede entender como marco para la definición de la convocatoria. Se recalca que el proceso debe realizarse de acuerdo con los criterios de representatividad, diversidad y pluralismo.

El DS N°66 por su parte introduce el tema de los sujetos e instituciones representativas. Las consultas a pueblos indígenas se deben realizar a través de instituciones representativas ya sea nacionales, regionales o locales, de acuerdo con el alcance de la afectación de la medida. Estas instituciones deben ser determinadas libremente por los pueblos indígenas y pueden corresponder a organizaciones indígenas tradicionales o a comunidades y asociaciones reconocidas por la Ley N°19.253. Para efectos de la convocatoria, es la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena quien debe proveer asistencia técnica para la identificación de estas comunidades, asociaciones e instituciones, quien debe tomar como principal fuente de información los registros que mantiene de ellos.

Además de establecer a quién convocar—sujetos e instituciones representativas— da algunas indicaciones sobre el cómo. Se establece que es el órgano responsable de la consulta quien debe convocar mediante dos publicaciones en el diario, con circulación en la región donde vivan los pueblos indígenas afectados por la medida, a lo menos 15 días antes de la reunión, debiendo mediar un plazo no inferior a 5 días ni superior a 10 días entre la primera y segunda publicación. Además, se debe publicar la convocatoria en la página web del órgano responsable y de CONADI, y las comunidades y asociaciones registradas de acuerdo con la Ley Indígena serán convocadas mediante carta certificada. Finalmente se señala que se debe usar cualquier otro medio adecuado que permita facilitar el oportuno conocimiento de la convocatoria, entre otros, avisos en radios y oficios a las municipalidades respectivas.

Al igual que en otras dimensiones, se vuelve a plantear que la convocatoria debe hacerse en español y en un idioma que pueda ser comprendido por los pueblos indígenas. El órgano responsable debe determinar si será necesario realizar la convocatoria en el idioma del pueblo indígena, en el caso que se comuniquen mayoritariamente en su propio idioma. Finalmente, la convocatoria en si debe contener: motivo de la consulta, día-hora-lugar de inicio de la etapa de planificación y

teléfono y correo electrónico de contacto al que se puedan hacer preguntas sobre el proceso.

Las guías de Criterios y Orientaciones para la Implementación de Mecanismos de Participación Ciudadana en la Gestión Pública desarrolladas por el Ministerio Secretaría General de Gobierno no contienen indicaciones sobre la convocatoria a consultas ciudadanas. Por su parte, la Guía Metodológica Diálogos Participativos 2014 señala que la convocatoria debe ser amplia, plural y ecuaníme. Plantea que se debe convocar a representantes de la sociedad civil, principalmente dirigentes, socios y líderes locales, además de personas vinculadas al tema. También señalan que existen otros actores que se pueden involucrar al proceso, tales como: representantes del mundo académico, expertos en el tema en consulta y representantes del mundo económico, como las pequeñas y medianas empresas (PYMES), por ejemplo.

Dado que la Guía Metodológica realizada por el MinSecGob usa como modelo la técnica Open Space, metodología de reuniones definida y adecuada para grandes grupos de personas, se definió que la convocatoria estuviera pensada para un grupo desde 40 hasta 1000 personas. Entre las consideraciones operativas que ofrece la guía respecto a la convocatoria esta: la edición de materiales de convocatoria (Minuta de Posición, pauta metodológica, programa, ficha inscripción, etc.); distribución de invitaciones y bitácora; y verificación telefónica de recepción de la invitación y confirmación de asistencia.

*Tabla 10: Criterios para el dominio Convocatoria*

<b>Dominio</b>	<b>Criterios</b>
Convocatoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilidad de convocar siempre del Estado</li> <li>• Pueblos indígenas son convocados en tanto sujetos colectivos de derechos.</li> <li>• Al definir convocatoria, comprender en referencia al proceso cuáles son los pueblos interesados y cuáles son sus instituciones representativas.</li> <li>• Pueblos indígenas deben informar sus instituciones representativas</li> <li>• Estado debe verificar instituciones representativas además de convocar que grupos históricamente excluidos. Estado es responsable de su inclusión, en caso de que no estén considerados en las instituciones representativas manifestadas por los pueblos indígenas.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convocatoria debe realizarse considerando diversidad lingüística.</li> <li>• Convocatoria debe ser concreta: indicar motivo, día, hora y lugar. Proveer de un canal de comunicación que permita hacer preguntas.</li> </ul>
--	--

*Fuente: elaboración propia en base a revisión de normativas y estándares a nivel nacional e internacional*

### 3.5 Información

- De acuerdo con el marco internacional

En cuanto a la información, se buscará identificar las características que deben tener la elaboración, entrega y contenido de la información transmitida durante el proceso. La OIT indica que "... los gobiernos deben garantizar que los pueblos indígenas cuenten con toda la información relevante y puedan comprenderla en su totalidad" (OIT, 2009, pág. 63). Al hablar de información, se asocia fuertemente a la comunicación, es decir, como un mecanismo de ida y vuelta. La Corte IDH (2008) lo expresa en dos exigencias: la consulta requiere que el Estado acepte y brinde información: e implica una comunicación constante entre las partes.

Es importante reforzar la idea de que, en este marco internacional, es un requisito de validez de toda consulta que sea informada, "es decir, que los pueblos indígenas, sus comunidades y al menos un número significativo de sus miembros tengan acceso oportuno a toda la información necesaria para comprender el alcance e implicaciones de la reforma constitucional, solicitar información adicional o asesoramiento técnico" (CDH-ONU, 2009a, pág. 32).

Estos estándares consideran un desafío que la información sea culturalmente apropiada y entregada de forma oportuna. En esta misma dirección, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas señala que "en general, se carece de una difusión consistente y amplia de información a los pueblos indígenas, en formas culturalmente apropiadas y oportunas. Esto es particularmente cierto en relación con nuevas temáticas, donde los pueblos indígenas no necesariamente tienen las habilidades o acceso a tecnología requeridos para abordarlos de forma apropiada (CDH-ONU, 2010).

Por lo tanto, también se plantea como una exigencia que la información sea “presentada en un lenguaje que sea accesible, traducida a las lenguas indígenas en aquellas zonas donde estas se hablen, e ir acompañada de toda la documentación relevante, especialmente los instrumentos internacionales relevantes” (CDH-ONU, 2009a, pág. 32). Otras formas sugeridas para contribuir a esto es la celebración de reuniones con participación de expertos, representantes de autoridades, agencias internacionales y los propios pueblos indígenas, además de las acciones que puedan tomar las propias organizaciones indígenas y a otros actores relevantes de la sociedad civil para difundir y generar instancias de intercambio de ideas (CDH-ONU, 2009a, págs. 32-33).

Para el caso específicos de proyectos de inversión de exploración o explotación de recursos naturales en tierras y territorios indígenas, hay consideraciones especiales respecto a la información que se debe proveer. La información tiene que abarcar como mínimo los aspectos como:

“a) la naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto; b) la razón o las razones o el objeto del proyecto y/o la actividad; c) la duración del proyecto o la actividad; la ubicación de las áreas que se verán afectadas; d) una evaluación preliminar de los probables impactos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluso los posibles riesgos, y una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución; e) el personal que probablemente intervenga en la ejecución del proyecto propuesto (incluso pueblos indígenas, personal del sector privado, instituciones de investigación, empleados gubernamentales y demás personas); y f) los procedimientos que puede entrañar el proyecto” (OIT, 2009, pág. 64)

El punto e. ha sido enfatizado por la Corte IDH, indicando que el Estado debe asegurarse que los miembros del pueblo o de la comunidad tengan conocimiento de los posibles beneficios y riesgos, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto (2012).

Estas consideraciones para los casos de proyectos de exploración o explotación también se traducen en la necesidad de que “el Estado haga estudios sobre el impacto ambiental y social a fin de que se puedan conocer las consecuencias que cabe prever. Los grupos indígenas interesados deben conocer estos estudios de impacto en las primeras etapas de las consultas, tener tiempo suficiente para entender las conclusiones de los estudios y poder presentar sus observaciones y recibir

información acerca de cualquier preocupación que planteen” (CDH-ONU, 2009a, pág. 20).

- De acuerdo con el marco nacional:

Para este dominio, la Ley N°20.500 señala que cada órgano de la Administración del Estado deberá poner en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible, información que deberá publicarse en medios electrónicos u otros. Explícitamente señala que la modalidad de participación de consulta deberá ser realizada de manera informada.

La normativa de participación de INDAP señala que la información que la institución entregue a la ciudadanía debe ser de calidad, dentro de los plazos oportunos y a través de los canales más adecuados. Indica además que se debe informar acerca de los servicios que presta INDAP y los dispositivos que operan como espacios y canales para invitar a la ciudadanía a participar e incorporar sus opiniones para el mejoramiento de la gestión pública. De hecho, se plantea que parte del propósito de fomentar la educación cívica de las personas se logra mediante la entrega proactiva y publicación de la información relevante en relación con sus políticas, planes, programas, acciones y ejecución presupuestaria.

El DS N°66 plantea que la entrega de información y difusión del proceso de consulta tiene por finalidad entregar todos los antecedentes de la medida a consultar a los pueblos indígenas, considerando los motivos que la justifican, la naturaleza de la medida, su alcance e implicancias.

Esta debe ser entregada oportunamente, empleando métodos y procedimientos socioculturalmente adecuados y efectivos, en español y en la lengua del pueblo indígena cuando sea necesario. La información debe ser actualizada permanentemente en los sitios web del Ministerio de Desarrollo Social, de la CONADI y del órgano responsable.

Para el caso de medidas administrativas, el plazo para que cada etapa se ejecute es máximo 20 días, lo que aplicaría a esta etapa de información. Pero si durante la etapa de planificación, en diálogo con los pueblos indígenas, se considera necesario otros plazos, esto se puede modificar.

La Guía de Criterios y Orientaciones realizada por el MinSecGob plantea como elemento crucial de la consulta ciudadana el respeto al carácter informado de ella. Establece que el primer componente de la consulta es el anuncio y difusión, el cual busca entregar a la contraparte ciudadana información previa sobre el proceso de consulta, su objetivo y etapas. Aquí hay elementos comunes que tal vez haya que unificar y no poner el detalle de cada una

La Guía Metodológica Diálogos Participativos señala que la entrega de forma oportuna y completa de información es una condición esencial para que los diálogos sean efectivos. Establece que, junto con la invitación o convocatoria, se debe entregar a los participantes una carpeta con una serie de materiales: una pauta metodológica que indique los pasos, reglas del juego y pautas para el debate; la Minuta de Posición, con el planteamiento oficial de la autoridad sobre el tema a deliberar; opcionalmente, una ficha de inscripción con los eventuales talleres temáticos; y el programa del evento.

*Tabla 11: Criterios para el dominio Información*

<b>Dominio</b>	<b>Criterios</b>
Información	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proveer información de forma oportuna y comprensible es responsabilidad del Estado.</li> <li>• La información debe entregarse de forma oportuna, es decir, con tiempo para que los pueblos indígenas puedan darle uso durante el proceso de participación.</li> <li>• La información debe ser culturalmente apropiada, considerando los medios (texto, audiovisual) y acceso a tecnología y conectividad.</li> <li>• La información debe considerar diversidad lingüística.</li> <li>• Considerar toda la documentación relevante, incluyendo instrumentos internacionales.</li> <li>• Evaluar reuniones con expertos, autoridades, agencias internacionales y pueblos indígenas como vías de entrega de información.</li> <li>• Particular relevancia de asegurar entrega de información detallada y completa relativa a beneficios, impactos y riesgos de la medida o proyecto.</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia en base a revisión de normativas y estándares a nivel nacional e internacional*

### 3.6 Monitoreo y evaluación

- De acuerdo con el marco internacional:

Respecto al monitoreo y evaluación se identifican las disposiciones acerca del seguimiento del proceso participativo y su evaluación.

Primero, en términos generales, la OIT enfatiza la importancia de realizar un control regular de los convenios, en cuanto su aplicación normativa y en la práctica. Esto se realiza mediante la presentación de memorias por parte de los gobiernos, un año posterior a la ratificación del convenio, y posteriormente a intervalos regulares, normalmente cada cinco años, lo que puede adelantarse si la situación amerita un seguimiento más riguroso de acuerdo con los órganos de control de la OIT (OIT, 2010). La Comisión de expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR; Comisión de Expertos), junto a la Comisión de Aplicación de Normas, son quienes están encargados de revisar las memorias, a las cuales responden con “observaciones” que se publican en informes anuales y “solicitudes directas” enviadas directamente a los gobiernos (OIT, 2010: 13-14).

En este proceso de supervisión regular, los pueblos indígenas pueden intervenir de diversas formas, principalmente enviando información de casos particulares, llamando a atención información de otros órganos de control, fotos y agencias, y con propuestas de enfoque innovador (OIT, 2010: 14).

En el caso de la aplicación del Convenio en cada país, este indica que es el Estado el que debe asegurar que los derechos de los pueblos indígenas no sean obviados en cualquier otra actividad o acuerdo que haga con terceros privados o en el marco de decisiones del poder público que afectarían sus derechos e intereses. Dado lo anterior “corresponde también al Estado llevar a cabo tareas de fiscalización y de control en su aplicación y desplegar, cuando sea pertinente, formas de tutela efectiva de ese derecho por medio de los órganos judiciales correspondientes”.

Respecto del derecho de participación, el art. N°7 indica explícitamente que los pueblos indígenas deberán participar en la formación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente, pero no se entregan mayores consideraciones sobre las formas y mecanismo para implementar la evaluación.

En relación con los mecanismos de consulta, se indica que debiera realizarse una evaluación periódica del funcionamiento del mecanismo, con la participación de los pueblos interesados, para poder mejorar de forma continua su eficacia (OIT, 2009: 63). Esto apunta a que el mecanismo mismo debe monitorearse, para asegurarse que este logrando su objetivo, pero no se hace mención del seguimiento de las consultas particulares, en cuanto monitorear la implementación de sus resultados en cada caso.

- De acuerdo con el marco nacional:

Respecto al monitoreo y evaluación se identifican las disposiciones acerca del seguimiento del proceso participativo y su evaluación. La Ley N°20.500 y el Instructivo N°007 no hacen mención sobre estos temas. Tampoco se aborda en las normativas de participación ciudadana del Ministerio de Agricultura e INDAP, salvo un planteamiento general sobre como el organismo procurará promover que los ciudadanos acompañen y monitoreen en forma efectiva los actos del servicio, en su rol fiscalizador y control ciudadano.

La guía de Criterios y Orientaciones para la Implementación de Mecanismos de Participación Ciudadana en la Gestión Pública no profundiza en el tema, sino solo menciona que la tercera y última fase de los diálogos participativos es la de seguimiento y resultados, con lo que hace referencia a la necesidad de establecer los mecanismos y tiempos para que la entidad entregue los resultados del proceso de consulta pública, especialmente las respuestas y compromisos que asume la autoridad.

La Guía Metodológica de Diálogos Participativos en cambio sí ahonda más en este dominio. Señala que, en plenario, es deseable que se establezca algún tipo de compromiso de continuidad y se debe indicar la configuración de una plataforma de compromisos, de acuerdo con lo trabajado en los talleres y posibles de cumplir por parte del servicio. En cuanto a la evaluación, se señala que al finalizar se debe aplicar una pauta de evaluación a los participantes, para que den cuenta de sus observaciones en relación con los aspectos operativos y de contenido sobre la actividad desarrollada.

Sobre el seguimiento de resultados se plantea a los servicios públicos la obligación de generar mecanismos y/o herramientas que permitan el seguimiento y control ciudadano de las propuestas planteadas por la ciudadanía y—al finalizar el proceso—la respuesta de la autoridad respectiva. Esto debiera traducirse en un Sistema de Seguimiento, que debe quedar establecido en el diseño del diálogo y debe ser

informado a los participantes como parte de las reglas del juego. Esto puede hacerse, por ejemplo, mediante mesas de trabajo, una plataforma virtual o encuentros de diálogos evaluativos, y el resultado debe hacerse público.

La guía enfatiza el rol de control social de la ciudadanía y se plantea que la generación de plataformas virtuales de observación y las críticas de los compromisos son aspectos que deben considerarse en el diseño de los procesos. Se señala además que hay distintos niveles de temporalidad, por lo que al planificar niveles de cumplimiento debiera considerarse ámbitos micro y macro, y de acuerdo con esto fijar momentos distintos de verificación y evaluación.

El monitoreo debiera generar espacios de comunicación con los participantes, que permita captar el carácter del proceso, sus dificultades y debilidades, para lo cual se sugiera apoyarse en aspectos de pedagogía social sobre las políticas públicas y su relación con las modalidades de participación ciudadana. La evaluación del método de diálogo participativo, por su parte, debe tanto buscar sustentabilidad y eficacia, como ir fortaleciendo la corresponsabilidad.

Finalmente, respecto al monitoreo y evaluación, las principales tareas a desarrollar son: determinar las técnicas de evaluación, registrar todas las actividades sustantivas que contempla el proceso de diálogo, aplicar la pauta evaluativa para medir aspectos metodológicos en cada jornada, publicar los distintos materiales y resultados en medios virtuales, y hacer difusión pública sobre los avances en la implementación de los acuerdos, también mediante el sitio web, pero además mediante centrales telefónicas y eventos en terreno.

*Tabla 12: Criterios para el dominio Monitoreo y Evaluación*

<b>Dominio</b>	<b>Criterios</b>
Monitoreo y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Estado debe reportar su desempeño a órganos de control internacional, por lo tanto, considerar que puede fiscalizar el proceso de participación y solicitar informes de gestión y resultados del proceso.</li> <li>• El Estado es el principal responsable de monitorear los procesos participativos y sus acuerdos.</li> <li>• El mecanismo de participación debe tener cierta proyección futura, ya sea consultas periódicas o compromisos de continuidad.</li> <li>• El monitoreo debiera generar espacios de retroalimentación con los participantes, respecto las dificultades, debilidades y oportunidades de mejora de los procesos participativos.</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia en base a revisión de normativas y estándares a nivel nacional e internacional*

Este capítulo ha revisado los elementos del entorno jurídico-político relevantes para construir un marco de evaluación para la participación indígena en políticas públicas. Se identificaron seis dominios programáticos: (1) propósito de la participación, (2) características del mecanismo, (3) incidencia y resultado, (4) convocatoria, (5) información y (6) monitoreo y evaluación. Se revisa en cada uno de estos dominios los marcos nacionales y el estándar internacional para establecer los criterios importantes y transversales que todo proceso de participación indígena debería atender o cumplir. En general, se observa la necesidad que el Estado lidere el proceso de participación, considerando estos dominios, debido a la escasez de directrices en el marco nacional de participación ciudadana y la orientación hacia democracia procedimental.

## **CAPÍTULO 4: HALLAZGOS DEL MARCO DE EVALUACIÓN ORIGINAL**

Este capítulo describe y analiza cómo fueron aplicados los dominios programáticos y criterios en el proceso de participación indígena INDAP-PDTI. La evaluación original fue planteada en relación con el estándar internacional. Como fue mencionado en el capítulo anterior, la asesora externa, autora de esta tesis, sistematizó el estándar internacional en dominios programáticos y criterios. Estos elementos fueron utilizados como una vara respecto a la cual se comparó la implementación del proceso de diálogo participativo, es decir, se realizó un análisis de brechas. Es relevante destacar que esta evaluación, por otra parte, no tenía entre sus propósitos ser un análisis causa-raíz de los problemas del PDTI ni una evaluación de desempeño del Programa. De este modo, se reseña la consultoría de evaluación, resumiendo los problemas y aciertos que el marco de evaluación original logró identificar en el 2016.

### **4.1 Propósito de la participación**

En general, la evaluación original determinó que el proceso liderado por INDAP cumplió de manera parcial los criterios del dominio propósito. Las instancias de diálogo contribuyeron a la gobernanza democrática y al desarrollo inclusivo. Sin embargo, el proceso colaboró de forma más parcial en aumentar la legitimidad de decisiones políticas y generar espacios para que las comunidades controlen el ritmo y amplitud de su desarrollo. A pesar de un entusiasmo inicial, un número importante de participantes mostraron incertidumbre y desconfianza sobre el efecto positivo a largo plazo de las instancias de participación.

En concreto, los documentos elaborados por INDAP plantearon que el proceso participativo surge en respuesta a múltiples conversaciones—tanto de usuarios, equipos técnicos, funcionarios, alcaldes—donde se evidencia con claridad la necesidad de revisar y mejorar el PDTI. En el material elaborado para capacitar y convocar, se identifica que el propósito de la participación como está planteado en el diseño de los talleres participativos es, por una parte, escuchar y hacer un esfuerzo por entender las críticas, prioridades, expectativas y recomendaciones de los pueblos originarios y, por otra parte, dar cumplimiento a derechos de participación por su valor como principios democráticos en sí mismos.

Respecto al primer propósito, se pudo identificar que los problemas o temas en debate identificados por INDAP en los diagnósticos informales previos, en los talleres del 2014 para elaboración lineamientos estratégicos, reflexiones de equipos y

funcionarios, y conversaciones con usuarios, entre otros, coinciden en gran medida con lo planteado en los talleres. Temas como la segmentación que usa el programa, el debate entre familias o comunidades como titulares del programa, o la pertinencia cultural, entre otros, reafirman que las áreas problemáticas estaban en general bien identificadas. A pesar de lo anterior, el proceso igualmente contribuyó a identificar temas que no habían sido en un principio considerados de tanta relevancia como, por ejemplo, los obstáculos que representan los requisitos solicitados para certificarse en INDAP o las deficiencias en la transmisión de información entre los equipos y los usuarios.

Por lo tanto, una parte del aporte en información fue confirmar los temas problemáticos ya registrados e identificar nuevos. La participación procesada mediante la sistematización de los informes de taller contribuyó a aportar información respecto a las tendencias y visiones distintas existentes entre los participantes sobre los principales debates y dar contenido a algunos conceptos desde la visión de las comunidades. En el primer caso, por ejemplo, los talleres permitieron identificar que existe una crítica fuerte mayoritaria a la segmentación, con muy pocas personas declarando estar conformes, además de aportar a la comprensión de este rechazo, que se explica en tanto genera divisiones injustificadas y envidias al interior de las comunidades. En cuanto a aportar contenidos, esto se notó especialmente al momento de revisar lo conversado respecto a la pertinencia cultural. Existían distintas visiones sobre cuál era el contenido que las comunidades daban al concepto de “pertinencia cultural”; los talleres no solo confirmaron la existencia de un problema, sino que permitieron a INDAP conocer lo que los propios dirigentes participantes opinaban sobre en qué debería consistir un programa que fuera culturalmente más pertinente. En este caso, los aportes sirvieron para identificar dimensiones que a juicio de los participantes en los talleres harían que el programa fuera culturalmente pertinente.

El segundo propósito de este proceso participativo, relacionado con el ejercicio de derechos reconocidos por el Estado chileno, se evaluó en relación con el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT. Esto es porque el proceso de participación para el mejoramiento del PDTI se argumenta expresamente desde el artículo 7 del Convenio, entendiéndose que los talleres ofrecen un espacio para participar en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas. En las presentaciones para capacitar, se explicó la relación entre la necesidad de participación indígena en el programa INDAP-PDTI y el convenio 169 de la OIT. Sin embargo, la decisión de INDAP, asesorado por MIDESO fue no realizar consulta indígena de acuerdo con el artículo 6 del Convenio, en cuyo caso hubiera correspondido aplicar el DS N°66.

Haber planteado objetivos de esta forma generó reacciones diversas. Por un lado, el análisis de los informes de talleres y las menciones respecto al proceso participativo mostraron considerable variedad, expresándose desde desconfianza en que el proceso produzca resultados, hasta expresiones de agradecimiento en tanto los participantes dicen sentirse reconocidos y sus opiniones valoradas. Por otro lado, de la observación directa de talleres se observó que en ocasiones el discurso de los participantes presenta ambas visiones a la vez, agradecimiento por reconocer su opinión, desconfianza en que vaya a producir resultados.

Un resultado obtenido, no propuesto ni esperado, se relacionó con el efecto que tuvo el proceso participativo en los equipos y funcionarios de INDAP. Los perfiles profesionales de los funcionarios tienden hacia las ciencias agropecuarias y veterinarias, con poca o nula formación en ciencias sociales. La participación ciudadana o los derechos indígenas no forman parte de su formación ni de su trabajo cotidiano. En las entrevistas, frente a preguntas sobre cómo entienden la participación y qué contribuiría al proceso, todos expresaron una valoración por el conocimiento y opiniones de los usuarios por sí mismas, y dan por sentado que como usuarios del programa deben ser parte del proceso para mejorarlo.

## **4.2 Incidencia y resultado**

En el área de incidencia y resultado, la evaluación original determinó que el proceso había logrado alcanzar varios objetivos. La actividad fue capaz de canalizar la intención de lograr acuerdo y consentimiento, además de dar cuenta del proceso de sistematización de los insumos provenientes de los talleres realizados. Del mismo modo, se aclaró el carácter no-vinculantes de la actividad y se mostró el esfuerzo de compilar e incorporar los resultados de las actividades.

En particular, los talleres participativos fueron planteados en dos rondas, una de recopilación de los planteamientos de los participantes, los que fueron luego revisados en profundidad, sistematizados y analizados para buscar comprenderlos, y otra en que se va a presentar el plan de mejoramiento basado en las críticas y propuestas de los participantes, para recoger nuevamente las críticas y sugerencias que puedan tener los participantes sobre dicho plan.

En base a esa sistematización, el equipo a nivel central identificó los problemas y sugerencias más frecuentes, y elaboró respuestas a los mismos, las que se tradujeron en un plan de mejoramiento, que es propuesto como gradual y continuo. Gradual en tanto estuvo pensado en fases de corto, mediano y largo plazo, y continuo en tanto la

participación se planteó como un componente permanente del programa que implica que habrá modificaciones periódicas.

De los materiales preparados para el proceso, así como las entrevistas con nivel central se infirió que la ponderación de los resultados de la participación en la decisión es alta, ya que se propone que en la medida que el presupuesto y las facultades/misión de INDAP lo permitan, se tomarán todas las propuestas que resulten tener más frecuencia de acuerdo con los criterios de la sistematización.

Es relevante notar que INDAP definió explícitamente que los talleres no serían vinculantes, información que está incluida en los materiales preparados para el proceso, y que se instruyó a los equipos de taller a comunicar durante la presentación.

La explicación dada es que los talleres fueron para recopilar opiniones. En el momento, se argumentó que estas serían analizadas a nivel nacional, y que no es posible comprometerse a cumplir lo específicamente propuesto por cada taller<sup>3</sup>. Esto se hizo particularmente útil cuando en varios talleres los participantes preguntaron por el acta del taller o solicitaron la misma al final de la actividad, para tener la certeza que su opinión fue debidamente registrada. Si bien en ningún taller observado se hizo una crítica abierta sobre el grado de incidencia de las actividades, algunos comentarios sobre experiencias pasadas sugieren dudas que si la participación iba a tener un impacto en el rediseño del programa. A pesar de este grado de desconfianza, en los talleres observados se aceptó la explicación dada y que se reemplazara el acta por un resumen escrito de lo conversado. Se debe notar que la lógica global de incidencia propuesta nunca fue cuestionada.

### **4.3 Características del mecanismo**

La evaluación original permitió identificar una serie de aciertos y problemas en el proceso de diálogo participativo indígena. El problema central identificado es que las comunidades indígenas no participaron en el proceso global de definición de las instancias de diálogo participativo indígena y su metodología. Estas solo fueron tratadas como usuarios del PDTI. A pesar de la falta de participación, el instrumento muestra avances importantes en crear instancias flexibles que sean culturalmente apropiadas y preparadas para considerar la diversidad lingüística. Además, se

---

<sup>3</sup> En los 119 talleres se registraron alrededor de 5 mil opiniones. Sobre muchos temas hubo un fuerte consenso en una gran cantidad o en la mayoría de los talleres, pero en muchos otros temas se registran posiciones y recomendaciones diferentes y en ciertos casos contradictorias entre distintos representantes indígenas.

crearon equipos de trabajos organizados y con roles claros. Dos áreas fueron las más débiles: registro de asistencia y consideración de recursos para gastos no previstos. El marco de evaluación también identificó una aplicación inconsistente y heterogénea del mecanismo de participación indígena, principalmente debido a la improvisación— a veces positiva, a veces negativa—de este.

El problema central parte desde que el proceso elaborado para rediseñar el PDTI se realizó bajo el artículo 7 del Convenio 169 de la OIT, y no de acuerdo con el artículo 6 de consulta. Esto implica, en términos prácticos, que el DS N°66 no aplicó a la evaluación, al no existir una consulta indígena, y más bien el proceso tomó los lineamientos de la participación ciudadana.

En vista a lo anterior, el mecanismo definido en este caso resultó confuso: se plantea que es un proceso de acuerdo con el artículo 7, a pesar de que corresponde a una medida administrativa particular, la modificación de un programa, y el mecanismo seleccionado, talleres participativos, no cumplió con las características requeridas para realizar el derecho a la participación, principalmente, no son instancias de toma de decisión en que los pueblos indígenas participan de todo el ciclo de los planes y programas y, por lo tanto, son parte de las decisiones que definen las políticas de desarrollo. Por otra parte, el rediseño del PDTI fue un proceso gestionado desde el INDAP, sin que los pueblos interesados, los usuarios del PDTI, participaran en la definición de las características del mecanismo de talleres participativos.

Sin embargo, si existió una instancia de validación del diseño de los talleres frente al Consejo Nacional de CONADI. Dado que el PDTI es un programa nacional, que potencialmente puede beneficiar a una gran mayoría de personas indígenas, especialmente que viven en contextos rurales, se evaluó que una instancia como el Consejo Nacional puede ser apropiada para validar el diseño. Pero es importante señalar dos circunstancias que le quitan valor en cuanto a cumplir el estándar, esto es: (1) solo se incorporó a este Consejo hacia el final del proceso de diseño, cuando las decisiones ya habían sido tomadas y se requería validar un mecanismo ya definido; y (2) el Consejo no es una institución representativa en el sentido de ser producto de un proceso interno de los pueblos indígenas, sin un órgano estatal.

Al no corresponder a una consulta indígena y no aplicar el DS°66, INDAP no consideró como un requerimiento lograr un acuerdo metodológico con los pueblos interesados que definiera asuntos como los roles y funciones de cada actor, metodología, registros audiovisuales, presencia de observadores y mediadores, entre otros.

Avanzando hacia los criterios más concretos, la metodología definida para los talleres estuvo marcada por un contexto donde se observó que la pertinencia cultural es en sí una preocupación central del proceso de rediseño del PDTI, en tanto una de las mayores críticas era justamente la falta de pertinencia del programa. Se observó una división clara entre las decisiones tomadas para La Araucanía y el resto de las regiones respecto a este elemento. Dado que originalmente los talleres en La Araucanía iban a tener un objetivo diferente, el diseño se trabajó por separado. Los dos principales elementos distintos son: la presencia de facilitadores interculturales en los equipos de taller y el uso de *mapuzungun*.

En el caso de los facilitadores interculturales se estableció que todos los talleres de esta región contasen con uno, quien actuaría como traductor y mediador. Luego de la primera semana de talleres se realizó una jornada para evaluar el avance y en esa instancia los equipos de taller afirmaron que el rol del facilitador era positivo, permitía generar confianza en la reunión y contribuía a superar situaciones tensas o conflictivas. En esa jornada también se decidió darle más preponderancia a su papel, y se propone abrir y cerrar el taller con un mensaje en *mapuzungun*, de forma de crear un momento formal de recibimiento y cierre. De hecho, se sugiere que cuando estén las condiciones, principalmente el lugar sea adecuado y se cuente con la presencia de varios *lonkos*, se realice una breve ceremonia para pedir por el buen desarrollo de la actividad (*chalintukugun*).

En la ejecución, no en todos los talleres fue necesario que actuaran como traductores, pero si se observó que en especial el saludo de comienzo del taller fue en *mapuzungun*. Y a pesar de que muchos de los participantes declararon no ser hablantes, en gran parte de los talleres observados, agradecieron la presencia del facilitador y el uso de la lengua. También cumplieron un rol en el reconocimiento de las autoridades tradicionales, usualmente presentándose a los *lonkos* previo al comienzo del taller y luego presentándolos al iniciar y dándoles el espacio para que dieran algún breve discurso de bienvenida.

El uso del *mapuzungun*, tanto las intervenciones en lengua como el uso de conceptos, también tuvo un rol no esperado. En La Araucanía se asoció los talleres con el concepto de *trawün*—reunión o encuentro de personas—y tanto en las capacitaciones a los equipos de taller como luego en los talleres mismos, se hizo referencia a la actividad en estos términos. En general, de lo observado en los talleres, referencias a la cultura indígena y uso de palabras y conceptos, fueron valorados e interpretados como una forma de reconocimiento.

Para el resto de las regiones no se estableció la presencia de facilitadores interculturales. Hubo algunas consideraciones, como por ejemplo el equipo de Calama revisó junto a los representantes que las fechas de los talleres no coincidieran con festividades religiosas ni ceremonias comunitarias. También, como parte de la metodología general, se definió usar las instancias de desayuno, café y almuerzo, como una forma de fortalecer la confianza e incentivar una participación más fluida, y se aprovecharon costumbres como tomar mate, para romper el hielo. Si bien las reuniones en torno a la comida y compartir el mate pueden ser características de las comunidades, no constituyen realmente decisiones sobre pertinencia cultural.

Respecto al criterio tiempo, pareciera que en la mayoría de los casos el tiempo entre la convocatoria y el primer taller fue suficiente. En la evaluación de los informes de taller aparecieron casos en que representantes se quejan de haber recibido la convocatoria con muy poco tiempo de anticipación (taller en Purén), pero parece haber sido más bien una excepción. Del mismo modo, los funcionarios de INDAP consideraron los tiempos que necesitaban los participantes en trasladarse al lugar del taller y la disponibilidad de transporte. En lugares donde los usuarios vivían considerablemente lejos (hasta 100 km del lugar) se tenía en cuenta los horarios de los buses rurales para calcular una hora razonable para comenzar la actividad.

Sobre el desarrollo de los tiempos durante el taller, y de acuerdo con la instrucción general de ser flexibles y adaptar según el caso, cada uno distribuyó el tiempo de forma distinta, pero siguiendo el orden propuesto. En los talleres observados, el tiempo dedicado a las intervenciones de los participantes efectivamente rodeó las tres horas. Uno de los aspectos que más varió fue el momento y la extensión de la pausa del café. A pesar de que pueda parecer irrelevante, se observó casos en que al no realizarse o posponerse mucho, las personas comenzaron a pararse, a caminar o salir de la sala.

En general, no se evaluó que haya faltado tiempo, ya que en los talleres observados nunca fue necesario cortar alguna intervención debido a la hora y la actividad usualmente terminó después de algunas rondas de intervenciones en respuesta al moderador preguntando si quedaban temas pendientes.

Finalmente, de lo observado en los talleres, hubo algunas intervenciones sobre los derechos indígenas y el Convenio 169 de la OIT respecto de la pertinencia cultural del proceso, pero no fue algo generalizado. Las intervenciones llamaban al respeto de la cultura indígena, pero no se le daba un contenido específico, es decir, no se explicitaba cuál sería la forma o metodología de participación que se debiera adoptar para mejor ajustarse a la particularidad cultural de los participantes.

La evaluación constató que el desarrollo del taller quedó directamente en manos de un equipo de taller, compuesto por un relator, escribano o redactor, facilitador intercultural y apoyo logístico. Cada uno de estos roles tenía su perfil y función propia. Como equipo, el conjunto tenía a cargo: (1) adaptar la presentación y los tiempos a cada taller específico, (2) reunir información previa sobre el lugar y los usuarios. Por ejemplo, si hay historia de conflictos previos, (3) generar un clima propicio para la participación y (4) preparar el informe del taller.

Los equipos se prepararon mediante capacitaciones realizadas por la institución del nivel central. Para La Araucanía la capacitación se realizó en dos talleres (3 y 2 días). El resto de las regiones la capacitación se realizaría en un día. De acuerdo con la percepción de los encargados de las capacitaciones, la experiencia, en particular el caso de La Araucanía fue muy positiva no solo en tanto aprendizaje de contenidos, sino en generar entusiasmo por el proceso participativo y sentido de equipo.

En el caso de la Región de La Araucanía, uno de los principales problemas fue con los equipos de apoyo logístico. En esta región, por la gran cantidad de talleres, se decidió externalizar este rol a empresas consultoras. En la jornada de evaluación de los talleres gran parte de los equipos reportaron problemas asociados con su desempeño y preparación de los espacios de discusión. Durante la segunda semana de talleres, y una vez que se tomó conocimiento de estas deficiencias, los encargados a nivel regional se reúnen con las consultoras y solicitan mejorar la calidad del servicio.

Otro problema que surgió con los equipos de apoyo logístico fue el registro de la asistencia. El diseño señalaba que debía hacerse mediante una "Ficha de registro de participantes", el cual debía estar previamente completado a partir de los listados de la convocatoria para dar mayor agilidad al proceso durante la jornada. En lo observado en los talleres y lo discutido en la jornada de evaluación, hubo problemas en relación con personas que asistieron, pero no firmaron y personas que se retiraron antes del término del taller sin firmar. Además, no se utilizó el formato entregado y cada consultora elaboró su propia ficha de registro.

El desarrollo de la conversación se propone en torno a dos preguntas guía contenidas en la convocatoria. Las instrucciones del equipo de taller son permitir que las intervenciones sean lo más libres posibles, sin imponer temas ni prioridades. La forma de las intervenciones se concuerda con los participantes preguntando si se prefiere que los participantes intervengan en el orden en que están sentados o que se den las palabras a mano alzada. Dependiendo del número de asistentes, se propuso una vuelta de presentación al comienzo o que cuando cada uno intervenga brevemente

se presente antes de dar su opinión. El diálogo debe plantearse de forma de incentivar que se expresen todos los puntos de vista, y no construirse con el objetivo de lograr un consenso. En general la dinámica de incentivar diversidad de puntos de vista se logra, y es comprendida por los participantes. Hay ocasiones en que existen puntos de vista distintos sobre el mismo tiempo y todos se consignan por igual en el resumen.

La instancia de presentación de un resumen como momento final fue evaluada como “interesante”, pues sirvió para consolidar lo conversado durante la actividad. Esta se utilizaba para concretizar propuestas que en un comienzo fueron solo enunciadas como problemas, y permitía dar más contenido a algunas sugerencias. Sin embargo, se observa que no en todos los talleres se realiza con la misma rigurosidad, y tras leer los puntos recogidos, el grupo aprueba más bien implícitamente—no oponiéndose—y se cierra la actividad.

Es relevante notar que, al definir las características del mecanismo, INDAP no consideró necesario que el proceso contara con asesores independientes para los pueblos interesados, pero, por otra parte, tampoco surgió como una demanda de parte de los participantes del proceso.

Un aspecto que no quedó completamente claro fue el nivel de formalidad que tuvieron las definiciones sobre el mecanismo. Hasta el momento de completar la observación del caso, no existía un documento oficial que señalara los criterios que guiaron la convocatoria, entrega de información y características del mecanismo, en particular su metodología.

#### **4.4 Convocatoria**

La evaluación original determinó que el proceso de participación tuvo avances importantes en el dominio de convocatoria en donde el Estado asumió la responsabilidad de convocar. Se identificó los pueblos y comunidades interesadas y sus instituciones representativas. Además, se convocó a poblaciones históricamente excluidas—mujeres y jóvenes. Del mismo modo, la convocatoria fue cultural y lingüísticamente sensible. La evaluación también identificó la correcta comunicación del motivo, día, hora y lugar del proceso de participación. Sin embargo, la asesora externa encontró dos debilidades importantes. Primero, el Estado no convocó a las comunidades como sujetos de derecho de manera clara, no ajustándose así a uno de los criterios principales contenidos en los estándares internacionales. Segundo, la ausencia de las comunidades en el diseño del proceso, hecho mencionado con

anterioridad, contribuyó que problemas como la clarificación de la intención y la debilidad metodológica de la convocatoria no fueran resueltos.

En concreto, la decisión general respecto a la convocatoria fue usar las mesas de coordinación del PDTI como base. A diferencia de los otros aspectos que fueron decididos a nivel central, la convocatoria fue definida en su detalle por las Agencias de Área. Dependiendo de la realidad de cada lugar, además de los representantes de las mesas de coordinación, se invitaron también: autoridades tradicionales, representantes de mesas territoriales, representantes y usuarios de PRODESAL (otro programa del INDAP), dirigentes funcionales, representantes de organizaciones propias indígenas y Consejeros CONADI.

Como fue mencionado, quien convoca es el Director Nacional de INDAP. La convocatoria se comunicó mediante reuniones y visitas personales, en las cuales se entrega una carta firmada por el Director y el funcionario explica—al grupo o persona—algunos aspectos generales de la invitación.

En los hechos, debido a los múltiples atrasos que sufrió el proceso durante el año, la convocatoria se realizó en su mayor parte entre dos y tres semanas antes de comenzar los talleres. De lo observado en los talleres se puede apreciar que los representantes, en general, comprendieron la invitación en el sentido que fue pensada, ya que expresaron haber realizado reuniones con los usuarios que representan, o cuando no fue posible, los visitaron uno a uno, y asistieron a los talleres con documentos que resumían las respuestas que dieron los usuarios a las dos preguntas guías contenidas en la carta de convocatoria. A pesar de lo anterior, en algunos talleres se pudo apreciar que algunos representantes parecían no comprender el objetivo de los talleres (contribuir a la elaboración de un plan de mejoramiento) y llegaban por ejemplo con listas de maquinarias que necesitaban para alguna actividad específica, o no recogieron la visión de los usuarios que representan, y debieron hablar solo a título personal (ver el apartado 4.5 para la descripción de la información contenida en la convocatoria).

La convocatoria estaba pensada en grupos de mínimo ocho a máximo cuarenta participantes. En áreas donde había muchos usuarios se planificó separar los grupos y hacer dos o más talleres, usualmente en paralelo. El motivo que plantea el equipo a cargo para esto es metodológico, en tanto es difícil lograr un diálogo productivo con mucha gente y los tiempos se extenderían más allá de lo que las personas podían dedicar a la actividad.

En lo observado en los talleres, en al menos dos ocasiones se cuestionó la separación en dos grupos. Se planteaba que eran todos iguales y tenían los mismos problemas, por lo tanto, no se comprendía por qué dividir. En ambos casos el equipo del taller explicó las razones metodológicas y se continuó con la actividad.

En relación con la efectividad de la convocatoria entendida como el número de asistentes, de acuerdo con lo observado en terreno y a la sistematización de los informes de los talleres, la asistencia fue alta y las inasistencias usualmente se excusaron por motivos personales o de salud, y cuando era posible, el representante envió a su sustituto. Hubo un solo caso en que el taller no se pudo realizar debido a la inasistencia de todos los convocados; este fue el caso de Purén, donde los representantes se coordinaron para no asistir, en protesta, entre otros, por la contratación de equipos de taller ajenos a las comunidades, argumentando que las comunidades debían haber sido ellas las que organizaran y realizaran los talleres. El taller no se realizó y días después algunos de los representantes se acercaron a INDAP para pedir que se organizara otro taller, lo cual fue denegado.

El diseño consideró medidas para garantizar que situaciones socioeconómicas no impidieran a los representantes asistir al taller. Principalmente esto se ve reflejado en montos destinados a subvencionar los costos de movilización, y también en casos que el aislamiento es tal que no existe transporte público, se consideró ir a buscar y dejar a los representantes a sus hogares. Esta práctica, de acuerdo con lo expresado por los equipos, es normal para actividades organizadas por INDAP en general. Esto contribuyó a la asistencia de los convocados, pero es difícil dimensionar en que magnitud, en tanto la administración de este beneficio se realizó desde cada Agencia de Área y no desde nivel central, y al momento de concluir la observación del caso, aún no existía una sistematización de la cantidad de convocados a los que se ofreció alguna facilidad para el traslado, en contraste con los que finalmente asistieron.

Al igual que con el tema de la pertinencia cultural, la inclusión de mujeres y jóvenes era desde un comienzo parte de la preocupación que motivó el plan de mejoramiento. Por lo mismo, es relevante notar que no se tomaron medidas especiales para garantizar la representación de estos grupos en los talleres. El informe de sistematización de los resultados de los talleres tiene una sección de descripción de los participantes que señaló que la participación fue relativamente equitativa en cuanto a género (54% hombres y 46% mujeres), incluyendo no solo asistencia, sino que participación activa, con opiniones en un número proporcional al número de participantes de cada sexo. Sin embargo, se constató una baja participación de jóvenes, tal vez porque entre los representantes y dirigentes funcionales, así como entre las autoridades ancestrales.

## 4.5 Información

La evaluación original pudo identificar un problema importante: la falta de conocimiento de las comunidades indígenas por parte de INDAP para determinar el tipo y cantidad de información a entregar para las instancias de participación. La evaluación consideró que INDAP había sido medianamente exitoso en generar información oportuna, culturalmente apropiada y lingüísticamente diversa. Sin embargo, la falta de investigación previa, reuniones con expertos y revisión del programa imposibilitó entregar información detalladas y completa a los usuarios sobre el PDTI, el rediseño y sus consecuencias.

En particular, los materiales con información preparados para los diálogos participativos fueron:

- Carta de convocatoria
- Material para capacitaciones de equipos de taller
- Material de apoyo para desarrollo de taller (presentación PPT, ficha registro de participantes, formato de informe de taller)

La carta de convocatoria fue entregada personalmente a los representantes, ya sea en reuniones de la mesa de coordinación del PDTI o mediante visitas personales. Explicaba que el PDTI sería rediseñado mediante talleres participativos, en dos rondas de talleres. Se les pedía a los participantes reunirse con sus representados a conversar respecto a dos preguntas para guiar la discusión.

Como se comentó en el punto de la convocatoria, pareciera que el objetivo de los talleres quedó claro, dada las propuestas que traían la mayor parte de los representados, originadas en reuniones y conversaciones con los usuarios. Pero considerando que el objetivo final del proceso es lograr una propuesta de mejoramiento de un programa, se identificó como preocupante que no se haya contemplado entregar información sobre este mismo previo a los talleres. No todos los usuarios tienen la misma experiencia—años como usuario, conocimientos de políticas públicas, etc.—por lo que partir del supuesto que los usuarios conocen el PDTI debido a su condición de usuario es una base débil.

Las presentaciones preparadas para los equipos de taller contenían información simple de contexto sobre PDTI, una breve reseña del proceso participativo, y el diseño general del proceso participativo. También incluye los detalles del diseño del primer taller, una revisión de los instrumentos de apoyo, y la organización y roles de los actores participantes.

Debido a los problemas que existieron para poder realizar los talleres, y las diversas instancias en que se pospusieron, este material sufrió diversos cambios durante el año y fue comunicado a los equipos en diversas instancias de capacitación. Una vez confirmada la fecha definitiva, la capacitación oficial se realizó para La Araucanía en dos jornadas y para el resto de las regiones en talleres de un día de duración. En la observación en terreno se apreció que los equipos de taller tenían un buen manejo de la información, especialmente en la novena región donde la capacitación fue más intensa. En otras regiones fue menos intenso, especialmente respecto al manejo de los aspectos metodológicos, lo que se evidencia en que en La Araucanía no solo se revisó el contenido, sino también se hicieron ejercicios en que los equipos de taller debían escribir un informe de taller, lo que no se hizo en otras regiones.

La falta de conocimiento previo sobre la información conocida por los potenciales participantes del proceso participativo apuntó hacia una importante debilidad en este dominio. La información es un aspecto importante para que efectivamente se logre participación libre, consentida y en términos igualitarios. Se determinó en el informe de evaluación que INDAP, como organización, debiera considerar en el futuro hacer mejores sesiones de capacitación y sondear con mayor claridad la información de los participantes y agentes locales manejan, especialmente si existen diferencias entre ellos (territoriales, funcionales o sociológicas).

#### **4.6 Monitoreo y evaluación**

Como la información y la convocatoria, el monitoreo y la evaluación es una responsabilidad del Estado según los estándares internacionales. Si bien es uno de los aspectos menos desarrollados, organizaciones e instituciones deben generar documentación sobre los procesos participativos—memorias o documentos afines—de modo que el acceso a los registros sea público y permita a los diferentes participantes evaluar el proceso en su totalidad o en sus fases. Asimismo, el Estado debe proporcionar cierta continuidad del proceso de evaluación, en donde existan instancias de diálogo o consulta periódicas o compromisos de continuidad.

La evaluación original constató que el proceso de monitoreo y evaluación no estaba claramente diseñado. INDAP no consideró la consultoría en las fases de monitoreo y evaluación. Sin embargo, existieron conversaciones respecto a la aplicación de jornadas de evaluación con los participantes. Estas no estuvieron planificadas en un principio, y durante los meses de trabajo de la consultoría no se dieron luces de su diseño. La ausencia de memorias o documentación donde los interesados puedan

acceder y comentar el registro del proceso de participación también fue un elemento negativo.

Debido a que el informe original se entregó antes de una potencial etapa de evaluación y monitoreo, la asesora externa no incluyó estos comentarios. Estos fueron solo constatados en las notas personales y se recuperan acá para poder evaluar el marco de evaluación.

Este capítulo ha resumido los hallazgos realizados por la aplicación del marco de evaluación en la consultoría original realizada por la asesora externa. En los dos primeros dominios operativos—propósito e incidencia y resultado—la evaluación original identificó avances importantes, pero una falta de claridad en la dirección que tomó el INDAP. En el dominio de características del mecanismo, se identificó que el proceso realizado por el órgano estatal aprobó criterios claves, pero la falta de participación temprana de las comunidades y la heterogénea aplicación del mecanismo causó problemas prevenibles. Del mismo modo, los dominios de convocatoria e información permitieron identificar problemas originados en la falta de participación de las comunidades en la definición de la metodología. Finalmente, la evaluación realizada con el dominio de monitoreo y evaluación mostró la falta de claridad sustantiva con respecto a la planificación de mecanismos de evaluación por parte de los usuarios de las instancias participativas, además de la creación de documentos que permitan monitorear el proceso con posterioridad. Ahora que se ha identificado los hallazgos más relevantes de la evaluación original, el próximo capítulo revisará las fortalezas y debilidades del marco de evaluación y su aplicación original.

## CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DEL MARCO DE EVALUACIÓN

Este capítulo final tiene por objetivo analizar la evaluación original realizada en 2016, identificando fortalezas y debilidades del análisis. Como se observó en el capítulo cuatro, se aplicó una serie de criterios sobre las actividades realizado en el contexto del dialogo participativo para el rediseño del INDAP-PDTI. El objetivo aquí es identificar que aciertos y problemas presentó la aplicación de este marco de evaluación.

La fortaleza principal es que el marco de evaluación implementado, basado en seis dominios y sus respectivos criterios, funciona a través de dos mecanismos principales: establecer espacios de reflexión en la organización que tematizan ciertas obligaciones y ofrecer criterios a partir de los cuales construir ciertos indicadores estructurados. En lugar de ofrecer solo una lista en donde se definiera de manera binaria aquellos elementos logrados y no logrado, el marco de evaluación es flexible. Por un lado, la evaluación debe ser capaz de ayudar a construir indicadores estructurados, fáciles de aplicar y que guíen con claridad la implementación de procesos de participación. Por otro lado, los espacios de reflexión generan indicadores flexibles que, si bien no se aplican de manera restricta, permiten esclarecer el contexto de ciertas decisiones y efectos, además de establecer un repertorio de acciones posibles y una pauta de avance progresiva.

Por consiguiente, otra fortaleza importante es que los dominios no son homogéneos en su grado de abstracción y aplicación. Los primeros dos dominios son más abstractos (propósito e incidencia), mientras que los últimos cuatro son más concretos (características de mecanismos, convocatoria, información y monitoreo). De hecho, el dominio características de mecanismos, entre estos cuatro últimos, funciona como un dominio general, mientras que los tres siguientes son dominios más específicos, focalizando en actividades que requieren mayor atención según el entorno jurídico-político. Esto permite crear flexibilidad para atender los diferentes aspectos de la participación indígena en diversos contextos.

Una tercera fortaleza del marco evaluativo es su mirada procesual, que permite rastrear la dirección general de un proceso participativo. Un marco evaluativo permite analizar la experiencia de participación a partir de los diferentes dominios, que hasta cierto punto pueden ser comprendidos como fases para organizar un proceso de participación indígena en política pública: propósito → características del mecanismo → incidencia y resultado → convocatoria → información → monitoreo y evaluación.

Una cuarta fortaleza global es que introduce todos estos dominios en el momento del diseño del proceso participativo. Esto permite a los agentes estatales y las comunidades indígenas tener un panorama global de las tareas a discutir y resolver en relación con la intervención. Uno de los problemas centrales del diálogo participativo realizado por el INDAP fue la improvisación realizada en diferentes fases: la ausencia de criterios evaluativos, la difusa toma de decisiones respecto a convocatoria, información y monitoreo, y la falta de dirección en establecer el propósito. Un marco de evaluación global permite introducir los dominios y los criterios de evaluación en un inicio, dando un parámetro como un punto de referencia.

Sin embargo, esta aplicación de este marco de evaluación sufrió dos problemas estructurales dependiendo del contexto de aplicación. El primer problema sucede al no incorporar la consultoría en el diseño del proceso de diálogo participativo. Se ha de recordar que la asesora externa se incorporó cuando el proceso estaba diseñado y ya había iniciado su ejecución. Un marco como el propuesto funciona mejor cuando se pueden asegurar puntos de referencia para observar las actividades realizadas y los objetivos internos al programa propuestos.

Una segunda debilidad global, relacionado con el punto anterior, es que el marco de evaluación debió ser validado por alguna autoridad o entidad con representación con pueblos indígenas. En el caso del INDAP, ciertos aspectos de las características del mecanismo fueron validados por la CONADI, sin embargo, al no existir una propuesta de marco de evaluación, esta última no fue incorporada en ese proceso. Todo proceso participativo que considera el enfoque de derechos y el Convenio 169 de la OIT debe validar las indicaciones y adiciones a los indicadores concretos utilizados para evaluar.

## **5.1 Propósito e Incidencia/Resultado**

Los dominios de **propósito** e **incidencia/resultado** son de los elementos más abstractos del marco de evaluación propuesta. Por un lado, su abstracción se explica por la ambición de conectar las orientaciones más idealistas de los estándares internacionales con su implementación en un proceso concreto. Por otro lado, propósito, incidencia y resultado como criterios debe responder a las historias específicas de la organización, por lo cual, debe ser flexible para acomodar los objetivos y demandas específicos, pero al mismo tiempo alimentar un meta-programa (como memoria organizacional) que pueda aprender de sí misma y producir información relevante.

Respecto al dominio de propósito, se puede poner en otras palabras, una organización como el INDAP debió ser capaz de responder a las demandas de mejorar su capacidad de participación y reconocimiento de sujetos de derechos de forma transversal a sus meta-programas regulares. Un marco de evaluación como este permite no tanto crear un listado de actividades o resultados, sino anclar ciertas temáticas de conversación para la preparación de procesos de participación y su reflejo en talleres, materiales, capacitaciones, dossiers, etc.; además de una memoria de la realización de estas acciones de manera de establecer un punto de referencia cuando se pueda retomar estas temáticas y sus presentaciones en futuras actividades. Entonces, la fortaleza central de un marco de evaluación que considere estos dominios es que permite la generación de un espacio de reflexión sobre cómo se conectan los propósitos de un programa como el PDTI con otros más amplios de democracia, participación y derechos.

El INDAP, como una organización que debe mantener cierta estructura para distinguirse de su entorno y otras instituciones estatales, debe ser capaz de responder a las demandas (irritaciones) que emergen de su objetivo de desarrollo rural en términos económicos, sociales y tecnológico con un enfoque de mercado<sup>4</sup>.

El Convenio 169 de la OIT y marcos nacionales de participación y pueblos indígenas introducen distinciones claras. Por ejemplo, el problema de inclusión/exclusión es esencial para entender como aparecen los miembros de los pueblos indígenas en la generación de política indígena. De manera similar, la distinción participación formal/sustantiva domina las discusiones del marco de participación, especialmente en aquellos grupos en donde se reconocen déficits en el tema.

Esto fuerza a una organización como INDAP a reintroducir estas distinciones para poder tomar decisiones respecto a su objetivo: desarrollo rural. Un marco de evaluación que integra el dominio programático de propósito abre un espacio de reflexión respecto a como meta-programas concretos se basan en acciones que permiten alinear las dimensiones de participación y reconocimiento de derechos a nivel de programas y organización.

Acciones como la introducción del propósito en el material elaborado para capacitar y convocar, y abrir canales para cuestionar y fortalecer los objetivos durante los talleres permiten espacios de reflexión. Los resultados de estas tareas podría ser

---

<sup>4</sup>"Promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y campesinos, con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos" (INDAP, 2021).

simplemente reflejo de formalizar las orientaciones de los talleres, pero la introducción del dominio programático de propósito, estas se vuelven parte del meta-programa de la organización y, por lo tanto, pueden ser conectados a través de diferentes experiencias de diálogo y consulta.

De la misma manera, los criterios (vinculación con procesos más amplios democráticos, reconocimiento de conflictos y tensiones en el proceso, y la promoción de la equidad en las definiciones relevantes) contribuyen a generar cierto punto de comparación dentro de la organización y avanzar progresivamente en fortalecer estos aspectos. La introducción del dominio y sus criterios como marco de evaluación, permite tematizar y actualizar observaciones en la organización para poder modificar sus aproximaciones de manera coherente y acumulativa.

Por ejemplo, la observación que realiza la consultoría respecto a la promoción de participación y democracia dentro de los mismos equipos del INDAP. Sin la introducción de estos criterios, el mejoramiento de las capacidades y la constitución de un sentido participativo no se hubiera registrado. Dando cuenta de este criterio, este avance se puede constatar y se puede establecer como guía para su estimulación a futuro. Del mismo modo, la observación negativa sobre la falta de claridad entre la definición de consulta o diálogo participativo también puede quedar registrada, estableciendo parámetros organizacionales más claros a futuro sobre qué tipo de proceso participativo corresponder según el contexto del entorno.

En el caso de incidencia y resultado, se debe considerar que traducir “acuerdo” o “incidencia” en un listado restrictivo de resultados o actividades no permitiría a la organización avanzar a partir de sus propios meta-programas, ni responder con efectividad a su entorno general. En el caso analizado, la aplicación del marco de evaluación permite observar cómo el proceso de diálogo participativo considera varias etapas de sistematización de las respuestas para identificar las demandas más concretas de los participantes, como representantes de pueblos interesados. A su vez, se observa que el INDAP está abierto a responder a todas las demandas siempre y cuando se ajusten a las capacidades institucionales. Al mismo tiempo, se resalta que la organización señaló que los talleres realizados no fueron vinculantes. Este tipo de observaciones permiten al INDAP generar un espacio de reflexión e incorporar en el meta-programa, como una memoria histórica, las prácticas concretas con que se materializan conceptos como incidencia y acuerdos.

Este dominio tampoco tiene indicadores tan fijos, sino más bien invita a tematizar en las conversaciones de diseño y evaluación aspectos fundamentales cuando se quiere materializar los conceptos señalados. Por ejemplo, cómo se singulariza las

respuestas del Estado frente a las quejas, dudas y sugerencias de los participantes de los talleres. Lo importante aquí, no es tanto que una de estas alternativas sea transversalmente más correcta que las otras, sino que en el mismo ejercicio de reflexión se muestran alternativas para la organización, mejorar su capacidad de adaptación y respuesta.

Del mismo modo, la calidad de vinculante se puede ver desde la misma óptica. Un marco de evaluación que privilegie un dominio de incidencia y resultados permite almacenar diferentes actividades con carácter vinculante y, al mismo tiempo, fortalecer el meta-programa organización respecto a la distinción vinculante/no-vinculante. Se puede tomar como ejemplo, el hecho de que los talleres abiertamente se indicaron como no vinculantes. Esta característica potencialmente pudo socavar la confianza generada en el proceso participativo, desestabilizando el nivel de legitimidad con que asume INDAP que opera. Sin embargo, la asesora externa observa cómo y por qué se realiza de esta manera, notando el relativo éxito de esta actividad a través de este dominio. Al abrirse un espacio de reflexión mediante este, la organización ahora puede establecer avances progresivos y múltiples marco de cómo lidiar con la demanda de actividades vinculantes, además de mejorar su respuesta a concretizar la idea de acuerdo.

## 5.2 Características del mecanismo

A diferencia de los dominios de propósito e incidencia, el dominio de **características del mecanismo** permite una visión global de aquellos aspectos que deben estar presente en los procesos participativos de manera transversal y estricta. Este marco, al incorporar también elementos estructurados, permite tener una visión más concreta y una guía más sugerente para los encargados de los procesos.

La asesora externa notó que el proceso realizado por el INDAP se ajusta a muchas de las características básicas que se pueden consensuar entre los estándares internacionales y los marcos nacionales: procesos de validación del mecanismo, creación de equipos de trabajo acorde, coherente y organizados, trabajo sobre pertinencia cultural en lenguaje y sociabilidad indígena; y logística de asistencia y duración. Todos estos aspectos son relativamente explícitos en las normativas que emergen del entorno jurídico-político, y este marco de evaluación permiten sistematizarlos y aplicarlos con regularidad.

Este dominio y sus criterios también permiten ver problemas como la falta de proceso de validación de la metodología por parte de los pueblos indígenas desde las etapas

iniciales del proceso participativo, las diferencias de la aplicación del proceso participativo entre regiones (La Araucanía vs otras regiones), y otros problemas menores. Un marco de evaluación como el aplicado propone que organizaciones como INDAP deben incorporar en su meta-programa que la participación sea concreta e inclusiva—dos distinciones tematizadas por los marcos nacionales. Por esta razón, la organización a nivel estatal debe asegurar que la participación indígena esté presente en todas las etapas y debe liderar este proceso de hacer la participación concreta e inclusiva. Muchas de estas responsabilidades cayeron en la organización a nivel local, lo que causó una implementación desigual a través de las regiones.

Este dominio conlleva no tan solo indicadores estructurados, sino también evaluaciones cualitativas. El hallazgo principal en el caso del proceso de diálogo participativo es la serie de conocimientos prácticos que tenían los diferentes equipos con respecto a cómo estimular la conversación y flexibilizar los mecanismos de acuerdo con el territorio. INDAP tiene constantemente equipos en terreno que poseen conocimientos útiles para apoyar actividades de participación. Por esta razón, se identifica como conocimiento la cantidad de tiempo que toma a las personas trasladarse, palabras correspondientes para las pausas, los desafíos de trabajar con personas mayores, entre otros. Una evaluación que resalta como las organizaciones toman decisiones respecto a la metodología del mecanismo permite relevar como encargados directos concilian aspectos logísticos con los estándares, proponiendo e, incluso, improvisando cambios del sistema. Esta evaluación puede registrar las consecuencias de estas acciones.

El punto anterior sobre toma difusa de decisiones refuerza otra ventaja de promover un dominio programático como características del mecanismo: rastrear la toma de decisiones a través de territorios, actividades y personal de la organización. Entre las observaciones de la asesora externa se analiza la diferencia entre la Araucanía y otras regiones, mostrando como marcos de mayor especificidad territorial afecta a INDAP en esta región.

Ambos casos responden a cómo una organización que comparte el entorno jurídico-político sobre marcos nacionales y estándares internacionales puede concretizar la pertinencia cultural. Este dominio, además de ofrecer indicadores más estructurados, permite generar espacios de reflexión en donde se fortalezca el meta-programa y las formas de abordar la pertinencia cultural ¿Quién toma las decisiones? ¿Dónde se deben aplicar? ¿Qué conocimientos prácticos y discursivos se necesitan? Todas estas preguntas son relevantes, pues permiten definir la distribución de recursos y estructuras organizacionales disponibles para concretizar un concepto vago como pertinencia cultural.

Una de las debilidades más importantes es que este dominio tiene un peso importante para el marco. Este debe conectar los aspectos más abstractos como propósito e incidencia con aspectos más concretos como convocatoria, información y monitoreo. La ausencia de un listado de actividades, resultados o discusiones que permita tener un punto de referencia para construir indicadores fue una debilidad de la aplicación. La evaluación original navegó diferentes aspectos de la metodología, pero fue incapaz de puntualizar todas las instancias en donde el proceso no logró ajustarse a los estándares internacionales con claridad.

Relacionado con lo anterior, la mayoría de las evaluaciones fueron adecuadas y permitieron dar cuenta de puntos ciegos, pero la falta de incorporación en un momento de diseño—un tema recurrente—limitaron la forma en que el marco de evaluación pudo sostener una visión más global e integrada del proceso de participación.

### **5.3 Convocatoria, Información y Monitoreo/Evaluación**

Los dominios de **convocatoria**, **información** y **monitoreo/evaluación** pueden considerarse como focos específicos del dominio de características del mecanismo. Su objetivo es focalizar la atención del marco de evaluación en aspectos específicos. Estos, por lo tanto, identifican criterios e indicadores estructurados, pero también un espacio de reflexión de manera de mejorar el meta-programa de la organización, y tematizar problemas en la memoria de esta.

El dominio de **convocatoria** aborda un problema fundamental para las organizaciones que buscan establecer un proceso de participación: inclusión social. Aquí se establece la exigencia de incluir minorías y otros grupos tradicionalmente excluidos de la participación. De este modo, se tiene que considerar que tanto el Estado como otros grupos participantes de los procesos pueden no promover de forma específica la convocatoria de mujeres, niños, adultos mayores, minorías sexogenéricas, entre otros y, por lo tanto, el entorno jurídico-político ha promovido la inclusión social, incluso si entra en conflicto con la pertinencia cultural.

De este modo, el dominio de convocatoria ha mostrado en el caso de INDAP como la institución se aproximó a los estándares y marcos: la agencia estatal tomó el liderazgo, la convocatoria cubrió un amplio número de representantes e invitados, la convocatoria tenía información adecuada, la participación de género fue paritaria y la asistencia fue alta y participativa. Del mismo modo, el marco fue capaz de relevar que la convocatoria no dejaba claro el objetivo de la reunión en algunas ocasiones,

problemas para conciliar la improvisación metodológica con la información contenida en la convocatoria, y la baja participación de los jóvenes.

Este dominio, tal como características del mecanismo, permite observar elementos vinculados a los conocimientos prácticos y la estructura de toma de decisiones presente en la organización. Si bien, la discusión más formal de criterios en este dominio no se materializó, el dominio en sí mismo permitió hacer observaciones respecto a cómo conciliaron problemas los agentes estatales a nivel local y cómo el conocimiento propio de las Agencias del Área permitió resolver problemas.

El criterio de inclusión social, focalizado en particular a jóvenes y mujeres, fue particularmente iluminador. En ambos casos, la organización buscaba promover la participación de estos grupos, sin embargo, no tomaron ninguna medida específica. Los primeros aparecieron con una baja participación mientras que las mujeres con una participación adecuada. Sin embargo, y como se ha mencionado anteriormente, se debe tratar los dominios no solo como indicadores, sino como espacios de reflexión. Esto permite explorar posibles causas de la baja participación juvenil como la falta de jóvenes en general en actividad vinculadas a la agricultura. La migración rural-urbano, cambios culturales y la ampliación de economías locales podrían permitir entender que no existe un universo de jóvenes que pueda satisfacer un indicador que ponga en este tipo de participación en un número muy alto. Del mismo modo, la participación de las mujeres fue alta. Algunas razones que podrían explicar esto son cambios culturales respecto a la participación con un enfoque de género y el acceso de mujeres a cargos de líderes y representantes. En ambos casos, analizar posibles causas, permite incorporarlas en el meta-programa de la organización, de forma de hacerlas parte de la memoria que sirve para evaluar futuros esfuerzos de convocatoria e inclusión social. A pesar de que la preocupación del INDAP no se concretizó en acciones, se pueden conocer factores que la pueden estimular o disminuir. Se debe observar que la aplicación de la evaluación careció de referencia a otros grupos minoritarios o protegidos debido a la ausencia de un listado de estos.

El dominio de **información** constató una diferencia importante con la evaluación que se hizo a través del dominio de convocatoria: los equipos de INDAP no tienen mucho conocimiento práctico previo respecto a información. Mientras que los equipos tenían un conocimiento relativamente fuerte respecto a convocatoria, asistencia y logística, hay una carencia del conocimiento sobre la información previa que poseían los participantes, sobreestimando lo que estos conocían sobre el INDAP, sus objetivos y programas. De este modo, se observa como un marco que focaliza la información no solo entrega actividades y resultados, sino también ilumina los conocimientos prácticos de la organización contenido en el meta-programa.

El dominio de **monitoreo y evaluación** no pudo ser completamente aplicado, por ende, su evaluación es parcial. Sin embargo, se debe notar ciertos elementos relevantes. Tal como los dominios de convocatoria e información, se busca identificar indicadores estructurados y, al mismo tiempo, abrir un espacio de reflexión institucional sobre la temática de monitoreo y evaluación.

Para esto se debe considerar cómo la organización genera distinción y memoria sobre conceptos como “registro público” y “continuidad”. Al revisar los estándares y marcos, estos elementos parecen ser centrales para entender un proceso relativamente coherente con el derecho a participación. Por un lado, un registro público, requiere documentación fácil de acceder y comentar. Por otro lado, continuidad hace referencia a como una organización como INDAP genera cierta coherencia y seguimiento a través de diferentes instancias de input respecto a los usuarios del programa.

En la aplicación de la evaluación, una debilidad clara aparece en la aplicación del marco de evaluación utilizando los dominios de convocatoria, información y monitoreo/evaluación: la ausencia de indicadores estructurados claros en el principio del proceso. Si bien este marco de evaluación propone combinar indicadores estructurados y flexibles, de modo de potenciar diferentes tipos de evaluación, no se construyeron indicadores estructurados. El caso INDAP muestra como aún se puede evaluar cómo se ajustó el diseño y la implementación del diálogo participativo, pero debido a la ausencia de indicadores más estrictos, el marco no funciona como un punto de sugerencia y guía para el proceso. Por ejemplo, si se hubiera puesto como un indicador una reunión de sondeo sobre el conocimiento de los usuarios y participantes o la incorporación de una fase dentro de los talleres para sondear dicho tema, se podría evitar los problemas de comunicación.

## **CONCLUSIÓN: RECOMENDACIONES PARA MARCOS DE EVALUACIÓN DE PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

La realidad de los pueblos indígenas en Chile ha estado marcada por una profunda desigualdad y exclusión. En este contexto es que se evidencia como clave el derecho a la participación, ya que en sí mismo refleja el reconocimiento de la dignidad de los pueblos indígenas en tanto garantiza su existencia y control sobre su propio desarrollo, además de proveer de una vía por la cual se pueden realizar otros derechos. Un ámbito que refleja esto es la participación de los pueblos indígenas en políticas públicas, donde la participación por sí misma es un objetivo que garantiza su derecho a decidir sus prioridades de desarrollo, y al mismo tiempo, permite concretar otros derechos como, por ejemplo, a salud, educación u otros.

Pero esta participación en políticas públicas, en el caso de Chile, es relativamente reciente, lo que define un contexto donde ambas partes, los órganos públicos y los pueblos indígenas, no cuentan con una experiencia y conocimientos consolidados respecto a desarrollar procesos participativos. En el caso de los órganos públicos se puede observar que un problema en particular es reconciliar los estándares que emanan de los instrumentos internacionales de derechos humanos, con las normas y orientaciones que componen el marco nacional. El proceso de implementar estándares en acciones concretas no es un proceso obvio ni oficialmente resuelto, ha sido más bien una experiencia particular de cada órgano público, donde conocimientos previos, recursos y equipos profesionales, entre otros factores, van marcando su desarrollo.

Ante este escenario cobra especial relevancia la evaluación. Generar una práctica que permita ir mejorando continuamente el diseño de los procesos participativos es importante para que los órganos públicos otorguen valor a la reducción progresiva de brechas respecto al estándar internacional para la participación.

Un instrumento como el marco de evaluación utilizado en la consultoría para INDAP es parte de este esfuerzo de reducción de brechas. El marco analizado tiene bastantes fortalezas en relación con la mejora de la participación indígena, volviendo concretos criterios para las actividades a realizar y conciliando estándares internacionales con marcos nacionales. A continuación, se plantean seis recomendaciones para construir e implementar marcos de evaluación con fines similares:

- 1) Tener un marco de evaluación con dominios y criterios claros: propósito, incidencia/resultado, características del mecanismo, información, convocatoria y monitoreo/evaluación.

La revisión del marco de evaluación muestra como esta permite identificar con claridad las brechas entre las acciones de la organización y los estándares internacionales, e incluso los marcos nacionales. Del mismo modo, consolidar los diferentes aspectos de las normativas en dominios programáticos y criterios muestra ser útil para organizar la información de la evaluación y tener más claridad sobre las diferentes dimensiones del proceso de participación.

- 2) Integrar durante el diseño el marco de evaluación en consideración de la planificación de largo plazo.

Uno de los grandes errores en la aplicación del marco de evaluación en la consultoría fue la tardía incorporación de los dominios y los criterios. Una temprana incorporación del marco de evaluación permite establecer con claridad las características de los mecanismos en tanto objetivo y resultados esperados. Además, permite establecer el despliegue territorial y el cronograma adecuado, en la tanto aparecen los potenciales desafíos y oportunidades con mayor claridad para el equipo de diseño. La discusión de criterios por dominios también permite establecer metas realistas que se ajusten al aprendizaje gradual de la organización y las posibilidades de implementar mecanismos de participación indígena determinado por el meta-programa de esta. Se debe recordar que el enfoque de derechos plantea un avance gradual y acumulativo de la implementación de derechos.

- 3) Establecer la participación indígena en la política pública como un subobjetivo de programas y proyectos, e implementar con claridad los objetivos del marco de evaluación en relación con participación indígena.

Uno de los riesgos de iniciar actividades de consulta en el contexto de la política pública es privilegiar la medición del desempeño en relación con el problema social que la política pública busca solucionar. Se recomienda que la introducción de un marco de evaluación se entienda dentro del contexto de un subobjetivo de participación, cuyo principal foco sea acortar las brechas entre los estándares internacionales (considerado como derechos exigibles) y la gestión pública. Se deben construir marcos de evaluación que concilian los

estándares internacionales y los marcos nacionales y permitan explicitar la expectativa de reducir las brechas de cumplimientos de derechos humanos.

- 4) Crear un marco de evaluación ajustado a la realidad de la organización, que sea capaz de gatillar espacios de reflexión en la organización que tematizen obligaciones (cualitativo) y den pie a construir ciertos indicadores estructurados (cuantitativos).

A pesar de sugerir marcos de evaluación con dominios y criterios claros, se sugiere que el marco de evaluación considere las realidades de la organización y su meta-programa para establecer los indicadores más concretos de avance. Para eso, es importante que ciertos criterios más abstractos (propósito e incidencia/resultados) no se traduzcan en indicadores muy restrictivos, sino en discusiones que reflejen las necesidades de alinear la organización con el enfoque de derechos. Del mismo modo, indicadores más estructurados en los otros dominios deben reflejar el avance de la organización para cerrar brechas. Esto quiere decir que, si se busca establecer un criterio sobre el número de grupos convocados por el proceso de participación, el avance de ese criterio depende de las experiencias anteriores y mejorar a partir de ese punto de referencia, y no de cuantificaciones abstractas que busquen representar total cobertura.

- 5) Crear un marco de evaluación que sea capaz de sumarse al meta-programa de la organización, de modo de generar memoria en la organización sobre sus decisiones.

El punto anterior no tendría sentido si el marco de evaluación no es capaz de mejorar el meta-programa mediante la generación de discusiones respecto a los dominios y criterios que mejoren la memoria organizacional. La memoria organizacional es la base del meta-programa, en donde el registro de decisiones pasadas se mantiene. El registro escrito y la acumulación de experiencias de participación indígena es importante para promover un avance en el cierre de brechas.

- 6) Utilizar el marco de evaluación para identificar mejoras que tienen implicancias no solo para el mecanismo mismo, sino también en general en la organización.

El enfoque de derechos orienta a que la participación no es un evento puntual aislado, sino mecanismos permanentes. Esto quizás resulte en necesidades

de recursos humanos, entrenamiento/capacitación, logística y otros, que la organización debe incorporar en su personal y recursos acumulados. El marco de evaluación como una experiencia continua ayuda a la organización a monitorear y resolver estas necesidades de manera de prefigurar potenciales irritaciones.

Este estudio de caso presenta un primer intento de marco de evaluación para guiar este proceso, esperando gatillar una conversación respecto a cómo mejorar el diseño de procesos participativos que se ajusten al estándar internacional y al mismo tiempo, se adapten a la realidad de los órganos públicos y pueblos indígenas que viven estos procesos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abogabir, M. (2014). *Estudio de Caso Chile. Convenio N° 169 de la OIT y la consulta a los pueblos indígenas en proyectos de inversión*. Santiago: OIT y ACT/EMP.
- Abramovich, V. (2006). Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y control de las políticas sociales. *Anuario de Derechos Humanos*(2), 13-51.
- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL, April 2006*(88), 35-50.
- Aninat, I., & Hernando, A. (2019). Mapeando el laberinto de la política pública indígena en Chile. *Estudios Públicos*(153), 7-56. Obtenido de [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20190510/20190510154725/rev153\\_ianinat\\_ahernando.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20190510/20190510154725/rev153_ianinat_ahernando.pdf)
- Baraldi, C., Corsi, G., & Esposito, E. (2021). *Unlocking Luhmann: A keyword introduction to systems theory*. Bielefeld: Bielefeld University Press, Transcript.
- Bello, A., & Rangel, M. (2002). La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*(76), 39-54.
- Bengoa, J. (2002). *Historia de un conflicto. El Estado y los Mapuches en el siglo XX* (Segunda edición ed.). Santiago: Editorial Planeta.
- Boccarda, G., & Seguel-Boccarda, I. (1999). Políticas indígenas en Chile (siglos XIX y XX). De la asimilación al pluralismo (el caso mapuche). *Revista de Indias, LIX*(217), 741-774.
- Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador. Fondo y Reparaciones, Serie C N° 245 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 27 de junio de 2012).
- Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas., Serie C N°185 (Corte IDH 12 de agosto de 2008).
- CDH-ONU. (2009a). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya*. Consejo de Derechos Humanos (HRC) de las Naciones Unidas.
- CDH-ONU. (2009b). *La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de Naciones Unidas.
- CDH-ONU. (2010). *Progress report on the study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making*. Human Rights Council, General Assembly, United Nations.
- CEACR. (2009). *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A)*. Ginebra: OIT.
- CEACR. (2011). *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT*. Ginebra: OIT.
- Checa, L., Lagos, C., & Cabalin, C. (2011). El caso de Chile durante el gobierno de Michelle Bachelet. Participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia. *Revista Argos, 28*(55), 37-47.
- CLAD. (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Estoril, Portugal: XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.
- Comisión IDH. (2010). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema*

- Interamericano de Derechos Humanos*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos - OEA.
- Cunill, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, Feb. 2010(46), 1-20.
- Delamaza, G. (2008). *Mecanismos de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas*. Santiago: Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Universidad de Los Lagos.
- Delamaza, G. (2010). *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile*. Leiden: Tesis para optar al grado de Doctor, Universidad de Leiden.
- Delamaza, G. (2015). *Enhancing democracy: Public policies and citizen participation in Chile*. Nueva York: Berghahn Books.
- Delamaza, G., & Flores, F. (2012). Incidencia del movimiento indígena en la ley que crea el espacio costero marino de los pueblos originarios en Chile. En M. Fernández (Ed.), *Defensa de los derechos territoriales en Latinoamérica* (págs. 93-128). Santiago: RIL Editores.
- Delamaza, G., Robles, C., Montecinos, E., & Ochsenius, C. (2012). Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile postransicional ¿Desafiando la política o recreando sus límites? *Gestión y Política Pública*, XXI(1), 45-56.
- Delgado, M. (2014). *Democracia representativa y participación ciudadana en Chile: perspectivas para una gestión pública participativa*. Santiago: Memoria de pueba para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Chile.
- Díaz, A. (2014). *Análisis de la política de participación ciudadana en Chile desde una perspectiva comunitaria*. Santiago: Tesis de magister en Psicología mención Psicología Comunitaria, Universidad de Chile.
- DIPRES. (2014). *Evaluación de programas de INDAP. Informe editado en su versión final*. Santiago: DIPRES.
- División de Organizaciones Sociales. (2014). *Criterios y orientaciones para la implementación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública*. Santiago: División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- División de Organizaciones Sociales. (2014). *Guía Metodológica Diálogos Participativos 2014*. División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Egaña, R. (2013). Convenio 169 y su implementación. La propuesta del gobierno de Bachelet (2006-2010). *Estado, Gobierno, Gestión Pública*(21), 179-211.
- Faundes, J. (2013). La jurisprudencia, su impacto y debates en torno a la aplicación en Chile del Convenio N° 169 de la OIT y el deber de consulta. *Revista de Derecho, Universidad de Concepción*, año LXXXI(N° 233-234), 195-230.
- Figueroa, V. (2016). La formulación de políticas públicas indígenas en Chile desde la decolonialidad: nuevas perspectivas de análisis. *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (págs. 1-13). Santiago: CLAD. Obtenido de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/EB15740D3071F521052580E9006140AF/\\$FILE/figuehue.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/EB15740D3071F521052580E9006140AF/$FILE/figuehue.pdf)
- Foster, B. (2014). *Límites y posibilidades de la participación ciudadana en la arena de la implementación de programas sociales. Estudio de caso de San Luis*,

- Comuna de Peñalolen*. Santiago: Memoria para optar al título profesional de socióloga, Universidad de Chile.
- García, R. (2015). Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política? *Revista Estudios Políticos*, julio-diciembre(47), 47-66.
- Gellona, C., & Ramos, J. (2015). *Análisis de la participación ciudadana en la gestión pública, en el marco de la Ley N 20.500 en Chile (2011-2015). Estudio de caso: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)*. Santiago: Tesis para optar a título de administrador público y grado de licenciado en gobierno y gestión pública, Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Gentes, I. (2006). Modernización del Estado y gestión pública participativa en Chile: alcances, obstáculos y perspectivas. *Revista América Latina Hoy*(42), 61-91.
- Gobierno de Chile. (2010). *Plan Araucanía. Invirtiendo en personas y oportunidades*. Santiago.
- Gonzalez, P. (2014). *Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública ¿Impulso a la participación o ilusión normativa?* Santiago: Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- INDAP. (2014). *Lineamientos Estratégicos 2014-2018*. Santiago: Ministerio de Agricultura.
- INDAP. (2015). *Modifica resolución exente N° 160361 de 2013, que aprueba nueva norma general de participación del Instituto de Desarrollo Agropecuario - INDAP*. Resolución exenta N° 007991 del 5 de febrero, 2015, INDAP.
- INDAP. (2015). *Resolución Exenta N°173422*. Santiago: INDAP.
- INDAP. (30 de diciembre de 2021). *Quiénes somos*. Obtenido de [Indap.gob.cl](http://www.indap.gob.cl/): <http://www.indap.gob.cl/indap/qu%C3%A9-es-indap>
- INDH. (2011). *El deber de consulta a los pueblos indígenas*. Santiago: Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- INDH. (2014). *Informe en Derecho: El deber de consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas*. Santiago: Instituto Nacional de Derechos Humanos, Minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 28 de abril de 2014 – Sesión 201.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica Chile.
- Ley N° 20.500. (04 de febrero de 2011). *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago, Chile. Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1023143>
- Luhmann, N. (1986). The Autopoiesis of Social Systems. En F. Geyer, & J. van der Zouwen, *Sociocybernetic Paradoxes* (págs. 172-192). Londres: Sage.
- Luhmann, N. (2006). *La sociedad de la sociedad*. México D.F.: Herder.
- Luhmann, N. (2018). *Organization and Decision*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meza-Lopehandía, M., Yáñez, N., & Silva, H. (2014). El Derecho a la consulta y su incorporación al sistema jurídico chileno. En *El Derecho a la consulta de los Pueblos Indígenas: Análisis del derecho nacional, internacional y comparado. Informe 19* (págs. 19-45). Santiago: Observatorio Ciudadano.
- MIDESO. (2015). *CASEN 2013. Pueblos indígenas, síntesis de resultados*. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Agricultura. (2015). *Aprueba norma general de participación ciudadana del Ministerio de Agricultura, que establece modalidades formales y*

- específicas de participación en el marco de la Ley N° 20.500. Resolución exenta N° 30 del 26 de enero, 2015, Ministerio de Agricultura.*
- Ministerio de Desarrollo Social. (04 de marzo de 2014). Decreto 66 Aprueba reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 N°1 letra A) y N°2 del Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga normativa que indica. Santiago, Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2018). *Encuesta Casen 2017*. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio Social.
- Ministerio Secretaria General de Gobierno. (2007). *Agenda pro participación ciudadana 2007*. Santiago: Ministerio Secretaria General de Gobierno.
- Montecinos, E. (2021). Municipios y democracia en Chile: ¿Se está cumpliendo la ley 20.500 de participación ciudadana? *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales RIEM*(N°23), 63-80.
- Morales, Y. (2011). *Análisis del contexto de oportunidades y restricciones políticas bajo el cual se ha llevado a cabo la movilización del pueblo mapuche en Chile (2000-2010)*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.
- Muñoz, W., & Villa, F. (2019). El recurso humano para la implementación de la Participación Ciudadana. El caso de las municipalidades de la región de Ñuble. *Revista Territorios y Regionalismos*(1), 1-19.
- Naciones Unidas. (2012). *Comentarios del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con el documento titulado: "Propuesta de gobierno para una nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio*. Naciones Unidas.
- Observatorio Ciudadano. (23 de abril de 2013). *La consulta a pueblos indígenas en Chile*. Recuperado el 15 de julio de 2015, de <http://www.indh.cl/la-consulta-a-pueblos-indigenas-en-chile>
- OCDE. (2006). *Participación ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. París: OCDE.
- OCDE. (2022). *How can governments leverage policy evaluation to improve evidence informed policy making*. OCDE.
- O'Faircheallaigh, C. (2010). Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*, 30, 19-27.
- OIT. (1989). Convenio n° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes . Ginebra: OIT. Obtenido de <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169>
- OIT. (2003). *Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales: un manual*. Ginebra: OIT.
- OIT. (2009). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica*. Departamento de Normas Internacionales del Trabajo.
- OIT. (2010). *Monitoreo de los derechos de los pueblos indígenas y tribales a través de los convenio de la OIT: una recopilación de los comentarios de los órganos de control de la OIT 2009-2010*. Ginebra: OIT.
- OIT. (2013). *Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*. Ginebra: Programa para Promover el Convenio núm. 169 (PRO 169), Departamento de Normas Internacionales del Trabajo.
- PNUD. (2014). *Auditoría a la democracia*. Santiago: PNUD.
- Poblete, M. (2019). *Política indígena en Chile. Descripción general desde el término de la dictadura cívico-militar hasta el Programa Orígenes*. Valparaíso: Biblioteca

- del COngreso Nacional de Chile - Asesoría Técnica Parlamentaria. Obtenido de [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27180/1/BCN\\_Poblete\\_\\_\\_Politica\\_Indigena\\_en\\_Chile\\_final.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27180/1/BCN_Poblete___Politica_Indigena_en_Chile_final.pdf)
- Presidenta de la República. (2014). Instructivo presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública.
- Presidente de la República. (2011). *N°002 Instructivo Presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública*. Santiago.
- Ramos, Y., & Vergara, M. (2018). Participación indígena en política pública: el caso del pueblo mapuche. *Papel Político - Pontificia Universidad Javeriana*, 23(1), 9-33. Obtenido de <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo23-1.pipp>
- Seidl, D., & Mormann, M. (2014). Niklas Luhmann as organization theorist. En P. Adler, P. de Gay, G. Morgan, & M. Reed, *The Oxford handbook of sociology, social theory and organization studies: contemporary currents* (págs. 125-157). Oxford: Oxford University Press.
- Shepherd, G. (Noviembre de 2011). Conducting diagnoses of M&E systems and capacities. *The World Bank - Prem notes*(16), 1-10. Obtenido de <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/560481468336015496/pdf/697760BRIOP1240286B00PUBLIC00ME16v3.pdf>
- Simons, H. (2011). *El estudio de caso: teoría y práctica*. Madrid: Ediciones Morata.
- Solís, S. (2003). El Enfoque de Derechos: aspectos teóricos y conceptuales. *Investigación Docente Universidad de Costa Rica*.
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La nueva administración pública* (págs. 281-312). Madrid: Alianza.
- Vergara-Varela, R. (2018). Reflexiones en torno a la relevancia temática de la evaluación de políticas públicas. *Opinión Jurídica*, 17(34), 191-209. Obtenido de <https://doi.org/10.22395/ojum.v17n34a9>
- Yáñez, N., & Silva, H. (2014). El derecho a la consulta a los pueblos indígenas en el sistema jurídico internacional. En *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: Análisis del derecho nacional, internacional y comparado* (págs. 9-18). Santiago: Observatorio Ciudadano, Embajada de Noruega, Grupo Internacionald de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.
- Yin, R. (2002). *Case study research design and method*. Londres: Sage Publications.
- Yrigoyen, R. (2009a). De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento. *Revista El Otro Derecho, Volumen Temático: El derecho a la consulta previa en América Latina. Del reconocimiento formal a la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas*(40), 11-52.
- Yrigoyen, R. (2009b). Integración y complementariedad de los derechos de participación, consulta previa y consentimiento. A propósito de la integración de la Declaración y el Convenio 169 en una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En N. Alvarez, D. Oliva, & N. Zúñiga (Edits.), *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Hacia un mundo intercultural sostenible* (págs. 349-368). Bilbao: Los Libros de la Catarata, Serie Ensayos Unesco Etxea.