
Augusto Fogel Pedrozo

Una propuesta de reestructuración institucional del INDI

Una propuesta de reestructuración institucional del INDI

Augusto Fogel Pedrozo *

El punto de partida consiste en determinar cuál es la misión del Estado en materia indígena, y la del INDI, de acuerdo con las normas jurídicas vigentes. En efecto, la reestructuración debe enmarcarse en las disposiciones de la Consti-



tución Nacional, en las del Convenio 169, que reemplaza el integracionismo por el etnodesarrollo, en la Ley 904/81 y en las demás normas legales concordantes. De acuerdo con la legislación, la misión del INDI, y la que debe configurar su programa básico, constituye la preservación social y cultural de las comunidades indígenas.

Introducción

El presente documento ha sido elaborado a solicitud inicial del Sindicato de Empleados del Instituto Nacional del Indígena (INDI), a mediados de 2001, pedido avalado posteriormente por las autoridades de la institución.

El documento se ajusta al esquema de la propuesta y, de conformidad con la metodología prevista, se ha efectuado el análisis, sistematización y validación de las propuestas existentes, así como de las entrevistas efectuadas a informantes e indigenistas representativos.

Igualmente, se ha realizado un análisis de las disposiciones de la Constitución Nacional, convenios internacionales y leyes vigentes sobre la materia.

La documentación básica analizada ha consistido en las propuestas de reestructuración presentadas al INDI por ONG's, entidades indígenas y las elaboradas en el propio Instituto, que fueron proporcionadas por representantes de la institución y del sindicato.

Este procedimiento, además de rescatar las mejores propuestas, ya estudiadas por profesionales especializados –incluso extranjeros– y de evitar “inventar de nuevo la rueda”, permite el ahorro de tiempo e ingentes recursos.

Asimismo, el punto de partida fundamental, ha sido el análisis de la situación actual y requerimientos de atención de las etnias/comunidades indígenas, que en los últimos meses se ha deteriorado. A tal punto, que parte de comunidades

* Magister en Desarrollo, con especialidad en Sociología y Antropología. Realizó cursos de posgrado en Elaboración y Evaluación de Proyectos. Es doctor en Ciencias Sociales y docente escalafonado de la UNA y la UCA. Fue directivo de la AIP, presidente de la Junta Consultiva y director de Planificación y Proyectos del INDI, hasta 1998.

ocupan basurales de áreas urbanas, en gran medida debido a la ocupación de sus tierras y a la falta de medios de sobrevivencia. El diagnóstico de la situación de los indígenas se presenta en el anexo.

Asimismo, se ha considerado de manera especial la propuesta de reforma del Estado, que genéricamente propugna la máxima eficacia y eficiencia, al menor costo posible, sin detrimento del cumplimiento de los fines sociales del Estado, previstos en la Constitución Nacional. En este mismo sentido, se ha considerado el documento elaborado por la Secretaría de la Reforma.

1. Diagnóstico de la situación

Además de los criterios jurídico y de validación de las propuestas ya presentadas para la reestructuración de la entidad, debe considerarse la situación del INDI y del propio Estado en el tema indígena. Vale decir, partir de un diagnóstico. A tal efecto, se toma en cuenta la situación analizada en la planificación estratégica realizada el año anterior, –y actualizada a los efectos de esta presentación– y que se detalla a continuación:

¿Qué hay en el ambiente?

AMENAZAS

- Racismo de la población. Etnocentrismo de los portadores de la cultura “europea”. Rechazo abierto a los indígenas y a todo lo que tenga que ver con ellos.
- Desarticulación y debilidad de la acción estatal a favor de los pueblos indígenas: poder Ejecutivo (ministerios, entidades descentralizadas), poder Legislativo y Judicial.
- Falta de coordinación entre entidades públicas y privadas, en las acciones en favor de las comunidades indígenas.
- A pesar de estar en vigor el Convenio 169, pocos organismos asumieron las obligaciones que les competen.
- Burocracia en el ámbito interinstitucional, que motiva retrasos de varios años o pérdi-

das de oportunidades de apoyo a comunidades indígenas, y que causan pérdidas de recursos financieros al Estado (comisiones por atraso en el uso de recursos). Por ejemplo, proyectos de mitigación de impactos ambientales de obras públicas, o los que fueron canalizados vía DINCAP, Catastro, PRODECHA-CO, etc.

- Conflictos de tierra, fraudes en su adquisición.
- Debilidad de los órganos de control. La Contraloría General de la República, de la administración anterior, destacó por varios meses a 3 funcionarios y el caso tardó mucho en aclararse, ya en el ámbito judicial.
- La invasión de tierras indígenas por campesinos, a veces con la complicidad de políticos, por espúeos intereses de facciones.
- El incumplimiento de órdenes judiciales de desalojo. El mayor problema surge cuando, para efectuarlo, la PEO exige el pago de viáticos, que representan varios millones de guaraníes.
- Imagen institucional deteriorada del INDI, por existir imputación de fraude, corrupción de algunos ex directivos. Amenaza de cierre o de drástica disminución de actividades.
- Pérdida de confiabilidad de los organismos multilaterales, del sector privado, y los del propio sector público, impidiendo que el INDI pueda cumplir a cabalidad con sus fines. Aquí, debe puntualizarse el gran contrastamiento de que una entidad pública considere incapaz o no confiable a otra, ya que todas integran el Estado y el Gobierno.

Análisis organizacional

¿Qué hay en la organización?

DEBILIDADES:

- Permanente cambio de Presidente y miembros del Consejo Directivo, lo que impide encarar planes y programas de mediano y largo plazo, que contribuyan realmente al etnodesarrollo de los pueblos indígenas.

- Incumplimiento de la ley, en cuanto al perfil de los directivos, en reiterados casos.
- Falta de vigencia de un plan con políticas, objetivos, estrategias y prioridades claros. Se procede para “apagar incendios” (medidas de emergencia), sin que la acción institucional tenga trascendencia o impacto.
- Poca profesionalización. Ausencia o escasez de profesionales o técnicos, indispensables para el cumplimiento de cometidos institucionales específicos.
- Varios profesionales y técnicos que dejaron la institución –o se vieron forzados a dejarla–, no fueron reemplazados por funcionarios de nivel equivalente. O, simplemente, se utilizaron los rubros para funciones que poco tienen que ver con la misión de la entidad.
- Escaso estímulo al personal técnico; no hay equivalencia en los niveles de remuneración entre distintas entidades del sector público.
- Inseguridad de continuidad, debido a cambios por razones de “confianza” o político-partidarios .
- Desestructuración de las unidades técnicas.
- Las Unidades de Programas de Acción del INDI, razón de ser de la entidad (patrimonio, etnodesarrollo, planificación y proyectos, unidad socio-antropológica) no están debidamente implementadas con personal técnico ni recursos materiales.
- Falta de una política de recursos humanos, pocos estímulos al personal e inseguridad.
- Profesionalización y capacitación del funcionario, una vez planteada la reestructuración. Completar el cuadro de profesionales indispensables.
- Sistematización de procesos de seguimiento y evaluación
- Diálogo entre las partes: indígenas, funcionarios, órganos pertinentes de los poderes del Estado.
- Formulación de un Plan Nacional de Apoyo a los pueblos/comunidades indígenas, con la activa participación de éstos y que incluya lineamientos políticos nacionales, objetivos, estrategias, actividades y plan a corto, mediano y largo plazo.

Misión de la institución

El punto de partida de la reestructuración consiste en determinar cuál es la misión del Estado, en materia indígena, y la del INDI, de acuerdo con las normas jurídicas vigentes. En efecto, la reestructuración debe enmarcarse en las disposiciones de la Constitución Nacional (cap.V), en las del Convenio 169, (que ocupa el 2º lugar de prelación) y que reemplaza el integracionismo por el etnodesarrollo, en la Ley 904/81, y en las demás normas legales concordantes.

De acuerdo con la legislación, la misión del INDI, y la que debe configurar su programa básico, constituye la **preservación social y cultural de las comunidades indígenas**.

Dicha misión comprende a su vez varias funciones previstas en la Ley, que se deben traducir a los efectos de la planificación de sus actividades en subprogramas y unidades de acción:

1. Defensa del patrimonio y tradiciones de las comunidades.
 - **Asistencia jurídica y socio-antropológica.**
2. Mejoramiento de sus condiciones económicas.
 - **Asistencia técnica y económica a las comunidades indígenas.**

Estrategias de la organización

¿Qué hacer?

- Reorganización institucional acorde con la Constitución, el Convenio 169, la Ley 904/81 y normas concordantes.
- Potenciar áreas de coordinación con entidades públicas y privadas.
- Transparencia en el manejo de las actividades y recursos.

Apoyo técnico sistemático a las comunidades indígenas para la formulación, implementación y evaluación de proyectos (regionales de desarrollo, y en los de mitigación de impacto ambiental).

3. Régimen jurídico, que garantice a los pueblos indígenas la propiedad de la tierra y otros recursos productivos.
 - **Defensa legal y regularización de la tenencia de tierras indígenas.**
 - **Asistencia socio-antropológica (liderazgo, personería jurídica).**
 - **Registro de títulos de propiedad, de liderazgo, y personería jurídica.**
4. Coordinación y evaluación de las actividades indigenistas del sector público y privado.
 - Implica la coordinación de la aplicación de las políticas nacionales con los ministerios de Educación y Cultura, Salud y Bienestar Social, Justicia y Trabajo, Agricultura y Ganadería; Parlamento Nacional, poder Judicial; el IBR; la Secretaría Técnica de Planificación, la Secretaría de Acción Social, las gobernaciones, especialmente las de Pdte. Hayes, Boquerón, Alto Paraguay, Amambay, Canendiyú, Alto Paraná, Itapúa, Caazapá y Caaguazú.
 - **Evaluación y seguimiento de las actividades indigenistas.**

Los subprogramas referidos constituyen las líneas de acción del INDI, siendo las Unidades Ejecutoras, y que por lo mismo deben ser implementadas/fortalecidas. La **Unidad de Defensa y Legalización del Hábitat**, la **Dirección de Patrimonio Indígena**, la **Dirección de Planificación y Proyectos** y la **Dirección de Etnodesarrollo**.

2. Nueva estructura propuesta

La reestructuración propuesta se grafica en el organigrama que contiene las unidades y el personal indispensable, que se reduce en un 60% de la actual cantidad.

Se propone sustituir el actual Consejo Directivo (con lo que se ahorrarían importantes recursos al Estado), por un Consejo Nacional compuesto por 6 miembros. Estaría integrado por tres representantes del sector público (MEC, MSP y BS y MAG); dos del sector indígena, y uno, de las entidades privadas indigenistas. Ya no se contaría con la Junta Consultiva, pese a que nunca significó erogación alguna. El Consejo se reuniría ordinariamente una vez al mes, y sus integrantes, que no sean funcionarios públicos, percibirían una dieta por sesión equivalente a 15 jornales mínimos de actividad no especificada de la capital.

La Dirección de Salud pasaría a depender definitivamente del ministerio del ramo, teniendo en cuenta las disposiciones del Convenio 169 y la razón de no constituir una función específica del INDI, según la legislación pertinente. No obstante, se tendría una unidad atendida por dos profesionales de salud indígena (etnomedicina), a objeto de orientar la asistencia a ser brindada por el Ministerio de Salud Pública.

Los órganos de acción del INDI se concentrarían en las direcciones de Etnodesarrollo, que apuntalarán la autogestión indígena de acuerdo con el Convenio 169 (está demostrado que no es suficiente la entrega de tierras ni apoyos puntuales), las de Patrimonio Indígena (registro, agremiación, recursos naturales y legalización, y defensa del hábitat) y la de Planificación y Proyectos, que asumiría la planificación institucional y relaciones externas (para la búsqueda de recursos externos), centralizando las unidades de informática y asumiendo también la unidad socio-antropológica.

El órgano de control estaría a cargo del Síndico dependiente de la Contraloría. Para que exista transparencia, es fundamental un control externo adecuado.

La propuesta se ha basado en gran parte en la presentada en su oportunidad por el Lic. Carlos Dalfaro, de la Misión Técnica del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal. Dalfaro es un destacado especialista en administración y temas indígenas, decano de la Facultad de Ciencias

Económicas de Formosa, quien a su vez se fundamentó en los lineamientos de funciones básicas y diseño de nuevas estructuras, elaborados por el consultor, Dr. José Dejesús Ríos, connotado experto en Administración Pública, rector de la Universidad Autónoma de Asunción. El mismo se fundamentó en el plan de apoyo a las comunidades indígenas, elaborado por una comisión mixta INDI-Foro de Entidades Privadas Indigenistas, que contó con el invalorable aporte del Dr. Rafael Reyes Parga (+), antropólogo y consultor de organismos internacionales durante más de 30 años en México, Brasil, Argentina, Colombia, Perú, Venezuela y Paraguay.

3. Conclusiones y recomendaciones

La cuestión indígena constituye un tema muy sensible para la comunidad nacional e internacional, y por ello, el Estado y la sociedad civil deben abordarla adecuadamente.

No debe olvidarse que los indígenas tienen que ver con las raíces profundas de la nación paraguaya, con su cultura y, sobre todo, con sus valores. En efecto, del encuentro de las matrices étnicas española y guaraní, resultó la actual configuración cultural criolla, con permanencia del modo de ser de los guaraníes, caracterizada por una cultura peculiar expresada en la lengua indígena.

Los indígenas también aportaron su cuota de sangre en las guerras en defensa del territorio paraguayo (contra la Triple Alianza de Argentina, Brasil y Uruguay, y la del Chaco) y, por ello, son merecedores de que al menos se les haga justicia.

Si bien, estadísticamente representan una minoría a nivel nacional, pero de elevada significación, es alta su participación en la región Occidental. Así, se aproxima al 50% en el Chaco Central. Si se tuviera en cuenta el idioma que habla la mayoría de la población paraguaya (criterio que consideran en otros países), la importancia de la cultura indígena debe ser mayor aún en el Paraguay.

La Constitución Nacional, el Convenio 169 y otras normas concordantes, obligan al Estado a proporcionar reconocimiento, garantías y apoyo para el etnodesarrollo de los pueblos indígenas. Y debe hacerlo, de la manera más eficiente y eficaz, a través de una entidad adecuadamente estructurada.

Las debilidades del funcionamiento tienen que ver en gran parte con la escasez de recursos y con las personas que fueron nominadas para el desempeño de los cargos directivos. Estas, salvo excepciones, fueron designadas más bien con criterios sectarios, con los cuales, en general, también se ha manejado la entidad, antes que con la idoneidad para los cargos y con una visión técnico-profesional.

Los déficits de desempeño institucional, se deben en gran medida a la forma de designación de los directivos y parte de los funcionarios. Éstos, también obedecen al enfoque poco profesional de encarar planes y programas a corto, mediano y largo plazo y, en su lugar, se priorizaron las acciones asistenciales, muchas veces sesgadas por objetivos sectarios. Ha faltado voluntad política de encarar planes orgánicos de mediano y largo plazo.

Lo expuesto, implica que en gran medida **las insuficiencias no se deben a la estructura institucional** (salvo las desviaciones apuntadas), sino a los factores ya mencionados. Es fundamental considerar esto en el momento de plantear una nueva estructura, o la existencia misma de la entidad. De lo contrario, sólo se cambiaría de nombre y todo continuaría igual o peor.

La reestructuración del INDI debe dar como resultado una institución más eficiente, que se maneje con transparencia, sin sectarismo alguno, y que cumpla acabadamente su misión de apoyar con eficacia el etnodesarrollo de los pueblos indígenas.

Por razones de costo para el Estado, se debe centralizar algunas funciones tales como el reconocimiento formal del liderazgo, personería jurídica, registro, unidad socio-antropológica-

cultural, planificación, evaluación y seguimiento e incluso la unidad jurídica. Es indispensable contar con profesionales altamente especializados y con experiencia, y sería muy oneroso para el Estado que cada gobernación contase con un staff integrado por un antropólogo, un sociólogo, un abogado, etc.

En lo que se refiere a la adquisición de tierras, también por razones de orden práctico y de economía, se debe encarar el proceso a nivel nacional. Se debería establecer la priorización de las tierras a ser adquiridas, con participación de todos los interesados. De lo contrario, se perdería la perspectiva de priorización de nivel nacional, pues cada gobernación pretendería imponer lo que se encuentra en su jurisdicción.

Las gobernaciones recurrirían a los servicios del staff central del INDI, y se encargarían directamente de la asistencia para la producción agropecuaria, así como la coordinación para los programas de salud, educación, capacitación laboral, etc.

La función primordial del INDI debe ser, eminentemente, de **coordinación**. Y, en este rol, es de vital importancia su capacidad de promover, impulsar, gestionar y controlar que los diferentes entes públicos provean adecuadamente los recursos, tanto en extensión como en calidad, en sus programas para el sector indígena.

En el marco del ámbito público, el ente debe ser un organismo especializado, con suficiente

responsabilidad/autoridad y con funciones bien determinadas, que coordine y enmarque las políticas públicas de manera eficaz; las actividades y recursos de las demás entidades públicas, en el marco de planes y programas, y los proyectos con criterios y prioridades coherentes.

Por lo tanto, debería mantener su condición de entidad autárquica, con personería jurídica y patrimonio propio, para asegurar una mayor agilidad en sus gestiones. El ente coordinará con los pueblos indígenas, los organismos del gobierno central y las gobernaciones, la atención del tema indígena.

Debe contar con recursos humanos altamente especializados, con vocación y suficiente experiencia en el tema, si bien en número reducido para cada unidad de coordinación y gestión.

Los recursos humanos deberían ser preferentemente indígenas, siempre y cuando reúnan efectivamente las condiciones adecuadas al cargo respectivo. En el documento de la consultoría, se presenta el perfil requerido para el desempeño de los cargos.

En general, la Ley 904/81 sólo debería modificarse en lo correspondiente al INDI. Los cambios en esta ley, y de la estructura del INDI, deben efectuarse con la participación genuina de los pueblos indígenas.