



# Formulación de políticas públicas indígenas en Chile:

Evidencias de un fracaso sostenido

**VERÓNICA FIGUEROA HUENCHO**



EDITORIAL UNIVERSITARIA

ESTUDIOS

Verónica Figueroa Huencho

*Formulación de políticas públicas  
indígenas en Chile:  
Evidencias de un fracaso sostenido*



La publicación de esta obra fue evaluada  
por el Comité Editorial del Fondo Juvenal Hernández  
y revisada por pares evaluadores especialistas en la materia,  
propuestos por Consejeros Editoriales de las distintas disciplinas.



EDITORIAL UNIVERSITARIA

320.60983

F475f Figueroa Huencho, Verónica.

Formulación de políticas públicas indígenas en Chile:  
evidencias de un fracaso sostenido / Verónica  
Figueroa

Huencho. - 1a reimp. de la 1ª ed. - Santiago de Chile:  
Universitaria, 2015.

200 p.; 15,5 x 23 cm. - (Estudios)

Incluye notas a pie de página.

Bibliografía: p.196-204.

ISBN: 978-956-11-2436-3

ISBN Digital: 978-956-11-2779-1

2. Políticas públicas - Chile.

2. Pueblos indígenas - Chile.

I. t.

© 2014. VERÓNICA FIGUEROA H.

Inscripción N° 240.651 Santiago de Chile.

Derechos de edición reservados para todos los países por

© EDITORIAL UNIVERSITARIA, S.A.

Avda. Bernardo O'Higgins 1050, Santiago de Chile

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de la portada,  
puede ser reproducida, transmitida o almacenada, sea por  
procedimientos mecánicos, ópticos, químicos o electrónicos,  
incluidas las fotocopias, sin permiso escrito del editor.

PRIMERA EDICIÓN

en los talleres de Salesianos Impresores S.A.

General Gana 1486, Santiago de Chile,

en noviembre de 2015.

DISEÑO DE PORTADA

*Norma Díaz San Martín*

DIAGRAMACIÓN

*Yenny Isla Rodríguez*

Los resultados que se presentan en este libro han sido producto de la investigación desarrollada por la autora gracias al aporte de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile, Proyecto fondecyt iniciación N° 11110052.

[www.universitaria.cl](http://www.universitaria.cl)

Diagramación digital: ebooks Patagonia

[www.ebookspatagonia.com](http://www.ebookspatagonia.com)

[info@ebookspatagonia.com](mailto:info@ebookspatagonia.com)

# ÍNDICE

## AGRADECIMIENTOS

## PRÓLOGO

## INTRODUCCIÓN

### Capítulo 1

#### FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS INDÍGENAS: DESAFÍOS DESDE LOS PARADIGMAS ACTUALES

1. Tensiones y debates en torno al desarrollo de los pueblos indígenas
2. El multiculturalismo como paradigma de la diversidad: contribuciones y limitantes para el desarrollo de los pueblos indígenas.
3. La decolonialidad y el empoderamiento de los pueblos indígenas: colocando el poder en el centro del debate
4. Nuevos desafíos, nuevas aproximaciones: algunas reflexiones en torno a la realidad de los pueblos indígenas.

### Capítulo 2

#### PUEBLOS INDÍGENAS Y EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: HACIA UN MODELO DE SÍNTESIS

1. Antecedentes para el análisis de las políticas indígenas
2. Propuesta de un modelo de síntesis y análisis pertinente
3. Factores para la aplicación del modelo de síntesis a una realidad concreta: el caso de Chile

### Capítulo 3

#### EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA INDÍGENA EN EL GOBIERNO DE PATRICIO AYLWIN AZÓCAR (1990-1994): EL CASO DE LA LEY 19.253

1. Antecedentes
2. Los hechos de la política pública
  - 2.1 El reconocimiento del problema
  - 2.2 La construcción de alternativas: selección de estrategias y construcción de agenda
  - 2.3 Ambiente político, actores y posturas en juego
3. Principales reflexiones del periodo

### Capítulo 4

#### EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA INDÍGENA

#### EN EL GOBIERNO DE EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE (1994-2000): EL CASO DE LA POLÍTICA “PACTO POR EL RESPETO CIUDADANO”

1. Antecedentes
2. Los hechos de la política pública
  - 2.1 El reconocimiento del problema
  - 2.2 La construcción de alternativas: selección de estrategias y construcción de agenda
  - 2.3 Ambiente político, actores y posturas en juego
3. Principales reflexiones del periodo

## Capítulo 5

### EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA INDÍGENA EN EL GOBIERNO DE RICARDO LAGOS ESCOBAR (2000-2006): EL CASO DE LA POLÍTICA DEL NUEVO TRATO

1. Antecedentes
2. Los hechos de la política pública
  - 2.1 El reconocimiento del problema
  - 2.2 La construcción de alternativas: selección de estrategias y construcción de agenda
  - 2.3 Ambiente político, actores y posturas en juego
3. Principales reflexiones del periodo

## Capítulo 6

### EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA INDÍGENA EN EL GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET JERIA (2006-2010): EL CASO DEL RECONOCER: PACTO SOCIAL POR LA MULTICULTURALIDAD

1. Antecedentes
2. Los hechos de la política pública
  - 2.1 El reconocimiento del problema
  - 2.2 La construcción de alternativas: selección de estrategias y construcción de agenda
  - 2.3 Ambiente político, actores y posturas en juego
3. Principales reflexiones del periodo

## Capítulo 7

### REFLEXIONES Y APRENDIZAJES DESDE EL CASO CHILENO

## REFERENCIAS

## AGRADECIMIENTOS

Son muchas las personas e instituciones a las que quisiera agradecer su apoyo y que, de una u otra manera, contribuyeron a que este libro fuera una realidad:

A Juan y Montserrat, mis dos grandes amores. Sin ustedes nada sería posible.

A la Universidad de Chile y al Instituto de Asuntos Públicos.

Al Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico FONDECYT que financió la realización de esta investigación a través del Proyecto FONDECYT INICIACIÓN Nº 11110052.

Al Centro de Estudios Latinoamericanos (clas) de la Universidad de Stanford donde se gestó este libro como parte de mi proyecto posdoctoral; a su Director el Dr. Rodolfo Dirzo, por sus consejos y apoyo constante y por aceptar escribir el prólogo de este libro; a su Directora Asociada Elizabeth Sáenz-Ackermann por sus comentarios y sugerencia al libro; a Laura Quirarte y Ángela Doria por el apoyo administrativo y el cariño brindado. A todos ellos ¡inmensas gracias!

Al Dr. Joan Ramón Resina, profesor del Departamento de Culturas Ibéricas y Latinoamericanas de la Universidad de Stanford, por su confianza y apoyo permanentes.

A mi querido amigo y colega Dr. Jorge Ramón González, por compartir su sabiduría, su experiencia y amistad, invitándome a reflexionar desde nuevas realidades.

Al Dr. Ángel Castiñeria Fernández, mi amigo y Director de tesis doctoral. Gracias por seguir presente en mi camino.

A mi querido grupo de colaboradores académicos, estudiantes de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de



la Universidad de Chile: Pedro, Mario, Diego, Melissa, Paulina, Carolina, Constanza, Cristóbal, Pablo. Gracias por su trabajo y compromiso y por el cariño con este proyecto de investigación.

A mi familia y amigos. ¡Especialmente a Meche por todas sus gestiones!

¡Muchas gracias!

# PRÓLOGO

La región latinoamericana se distingue, entre otras cosas, por la gran diversidad que alberga. Tal diversidad se manifiesta, por ejemplo, en la variedad de los recursos biológicos que contiene y que representan un elemento para el mantenimiento de las condiciones que permiten la mera existencia de la humanidad globalmente. Efectivamente, con una contribución estimada de casi un tercio de toda la riqueza de plantas del planeta; con una representación de todos los grandes sistemas ecológicos que existen en la Tierra, incluyendo la mayor extensión mundial de selvas tropicales, y con una contribución de recursos que han moldeado el devenir reciente de la población global -estabilidad climática, fibras, frutas, cereales, verduras, y fármacos naturales por mencionar solo algunos ejemplos-, la región es crisol de beneficio de la humanidad.

Asimismo, la región es asiento de una inusitada diversidad cultural, cuya manifestación se materializa en la existencia de unos 400 pueblos indígenas distintos aún sobrevivientes -a pesar del proceso de erradicación masiva traído por los conquistadores en el Siglo xvi-, que representan aproximadamente el 7% de la población total del subcontinente, y el 1,6% de la población global. Dicha amalgama de pueblos constituye un acopio cultural desproporcionadamente alto, reflejado, como botón de muestra, en el uso de unas 600 lenguas diferentes, correspondientes a unas 34 familias lingüísticas.

Además, si bien es poco reconocido, ambos tipos de diversidad -cultural y natural- se entrelazan de manera

especial en una suerte de “coevolución antro-po-biológica”, de manera que la diversidad de etnias, a través de su contacto paciente y milenario con la riqueza biológica natural, ha generado una amalgama especial de productos y manifestaciones culturales que podríamos llamar diversidad biocultural. De dicha diversidad biocultural surgen tesoros inusitados y aportes incomparables a la humanidad: domesticación de hierbas y arbustos arvenses para “convertirlos” en papas, maíz, frijoles o ajíes; árboles selváticos tornados a fuentes de cacao; enredaderas silvestres modificadas para que sean fuentes de vainilla; o el descubrimiento y uso de hongos que producen penicilina, por mencionar solo algunos ejemplos notables. Como podría esperarse, dicha coevolución antro-po-biológica se manifiesta en una exuberancia de formas diferentes de ver el mundo y de expresar esas visiones en forma oral (narrativas, cantos y poemas), además de vestimentas y rituales, y formas de convivencia, gobernanza y organización social.

Dado este panorama, el acercarse a este libro inevitablemente lastima al lector (supongo que sobre todo al lector no especializado como yo) al observar que, lejos de encontrarnos en una era de madurez social que supondría que los gobiernos y la sociedad entera colocasen a los pueblos indígenas de Latinoamérica en el pedestal que su gran contribución regional y mundial merecen, nos encontramos en un aparente estado de indolencia al respecto de contar con políticas públicas que los reivindicuen y reconozcan como pueblos distintos, con culturas y cosmovisiones diferentes y, como he discutido, con aportes de gran valía para la sociedad regional y global.

Es por lo anterior que encuentro de importancia central el esfuerzo de la autora por entregarnos las bases teóricas y conceptuales que nos ayuden a entender y combatir la forma sesgada en que las políticas públicas sobre los pueblos indígenas se han abordado en la región. Igualmente

importante encuentro su invitación “a replantear fundamentos como la igualdad de derechos, de oportunidades, de representación y de participación política” de dichos pueblos, de manera que dichas políticas incorporen la gama de variables que a la vez nos permitan superar los planteamientos arcaicos y llegar a nuevos paradigmas que efectivamente reconozcan y reivindiquen la unicidad de estos pueblos.

Si bien este libro analiza el proceso de formulación de la política pública indígena desde la óptica chilena (enfocándose al periodo comprendido entre 1990 y 2010, el de los llamados gobiernos de la Concertación), la disección de la teoría y bases conceptuales, el análisis histórico, los estudios de caso, y la discusión integrativa, representan una contribución que ofrece perspectivas y puntos de referencia ilustrativos y de valor para el resto de Latinoamérica. Por si fuera poco, el libro está escrito en lenguaje erudito y a la vez atractivo. Es mi opinión que con el estilo de la escritura y la síntesis analítica de todos estos elementos, el libro alcanza su cometido de ser un aporte no solo al conocimiento de los procesos de formulación de políticas públicas indígenas, sino también arroja luz sobre la manera en que tales políticas se pueden convertir en instrumentos de cambio para que los tomadores de decisiones hagan valer los principios e intereses de los pueblos indígenas.

Por todo ello, hago extensiva la invitación de la autora a continuar profundizando en “el estudio de los procesos y resultados de las políticas indígenas, tanto en términos conceptuales como teóricos”, con el fin de coadyuvar a un proceso de democratización social en el que las relaciones interculturales y el respeto a las diferencias sean la norma y no la excepción. Al tiempo que auguro que este libro será una ayuda importante en esta dirección, me congratulo de que el Centro de Estudios Latinoamericanos (clas) de la Universidad de Stanford haya sido el sitio de culminación de esta obra.

RODOLFO DIRZO  
Stanford, California  
Julio, 2013

# INTRODUCCIÓN

¿Cómo se formulan las políticas públicas indígenas en Chile? ¿Cuales son los paradigmas en los que se han sustentado sus contenidos? ¿Cuales son los valores y principios que prevalecen en la agenda? ¿Cuales son las visiones que operan desde las sociedades dominantes? ¿Cuál es el rol que han jugado efectivamente los pueblos indígenas en la toma de decisiones? Estas y otras interrogantes adquieren especial relevancia a la luz de los debates actuales en torno al multiculturalismo y sus efectos en el desarrollo de los pueblos indígenas, donde las políticas públicas han definido, en gran medida, las posibilidades de avanzar en la construcción de sociedades realmente inclusivas.

El análisis de los procesos de formulación de políticas públicas ha sido ampliamente estudiado desde diferentes perspectivas tanto en la literatura latinoamericana como anglosajona (Olavarría *et al.*, 2010; Cruz-Rubio, 2010; Boeninger, 2007; Stein *et al.*, 2006), desarrollando modelos, teorías y marcos de análisis orientados a comprender de mejor manera cómo ocurre el proceso de diseño de la política y cuales son los factores que inciden en él (Weibe *et al.*, 2012). De hecho, es esta variedad de enfoques la que ha contribuido a enriquecer este campo de estudio, incentivando y desafiando a los investigadores a ver y reflexionar sobre el mundo desde múltiples perspectivas, dando cuenta de la complejidad que lo caracteriza.

Es así como, durante los últimos años, ha alcanzado creciente interés entre autoridades, políticos y académicos la necesidad de abordar el análisis del proceso de formulación de políticas públicas desde una perspectiva

integral, orientada a diferentes pueblos, naciones y comunidades que responden a culturas diversas, pero cuyas realidades han sido definidas de manera sesgada por las políticas. Esto lleva a replantear fundamentos como la igualdad de derechos, de oportunidades, de representación y de participación política (Zapata, 2003).

Es aquí donde encontramos a los pueblos indígenas, quienes, a pesar de los cambios legales y normativos internacionales, aún no han sido reconocidos adecuadamente por las políticas como pueblos distintos y con culturas diferentes. Esto supone, entre otras cosas, incorporar variables culturales, políticas, económicas, valóricas, históricas, relacionales, a una discusión política de carácter complejo (Wabgou y Roth, 2009). Sin embargo, esto también requiere superar en gran parte los planteamientos del multiculturalismo y avanzar hacia nuevos paradigmas que reconozcan la especificidad de estos pueblos y las condiciones a las que se han visto enfrentados de manera histórica, enfatizando las dimensiones políticas y epistemológicas que han sustentado gran parte de los modelos de desarrollo actuales.

Con ello, la posibilidad de incrustar nuevos planteamientos y enfoques al análisis de los diferentes procesos de formulación de políticas públicas no solo contribuye a enriquecer sus resultados sino también a posicionar a los pueblos indígenas como sujetos igualitarios en su relación con el Estado o con otros actores. De esa manera, nuevas propuestas como las que provienen de la denominada “decolonialidad” o “giro decolonial” (Quijano y Wallerstein, 1992; Castro-Gómez y Grosfoguel, 2007) adquieren especial relevancia en un intento por construir modelos transdisciplinarios<sup>1</sup> donde los pueblos indígenas sean los verdaderos protagonistas de su futuro. Esto supone complementar o, incluso, superar el multiculturalismo como marco de definición de políticas públicas en sociedades

diversas y encontrar nuevas aproximaciones construidas desde la realidad de estos pueblos, sin dejar fuera del análisis elementos propios de la colonialidad, del poder y la subvaloración histórica a la que se han visto enfrentados.

En ese sentido, parte del problema que enfrentan los pueblos indígenas es que, a pesar de la incorporación de la diversidad como aspiración en diferentes instancias políticas, “los proyectos estatales aún están atrapados en viejos conceptos, donde no existe real voluntad política no solo para reconocer la multiculturalidad sino para arbitrar las medidas pertinentes en términos de que esta tenga posibilidades reales de desarrollo” (Walsh, 2000:8).

En el caso latinoamericano, durante las últimas décadas los pueblos indígenas han adquirido una mayor fuerza y visibilidad producto de una serie de demandas insatisfechas y de reclamaciones que involucran aspectos culturales, territoriales, económicos y/o políticos, entre otros, lo que sugiere no solo una deficiencia de las políticas públicas sino que, a lo menos en algunos países de la región, ha emergido un nuevo actor social y, en algunos casos, un nuevo actor político que desafía a las formas tradicionales de hacer e implementar la política pública (Bengoa, 2000). Como señalan Hall y Patrinos (2004:2) “la influencia política de los pueblos indígenas de América Latina, medida según la cantidad de partidos políticos indígenas, representantes electos de origen indígena, disposiciones constitucionales a favor de los pueblos indígenas o políticas de salud y educación, ha crecido durante los últimos 15 años. La democratización, la globalización y las presiones internacionales son razones que pueden explicar este notorio cambio”.

Más allá de lo anterior, esta visibilidad no ha derivado en una mejora efectiva de sus condiciones sociales, culturales o políticas ni ha involucrado una reflexión profunda en torno a las limitantes del liberalismo o del modelo Estado-Nación actual. Más bien ha sido parte de una retórica que tiende a



mantener a los pueblos indígenas en roles secundarios en la toma de decisiones o que vienen a reforzar una lógica colonial basada en la negación de la existencia de estos pueblos como verdaderos actores en la toma de decisiones, siendo vistos como culturas que deben ser superadas en pos de avanzar hacia una mayor modernidad (Walsh, 2006).

Producto de ello, continúan evidenciándose situaciones de pobreza y marginalidad de carácter alarmante. De acuerdo con el estudio realizado por Hall y Patrinos (2004), ser indígena aumenta las probabilidades de ser pobre de un individuo. Controlando los factores básicos que están sabidamente asociados con la pobreza, tales como la edad, la educación, la situación laboral y la región dentro de un país, ser de origen indígena aun aumenta de manera más significativa las probabilidades que una persona tiene de ser pobre.

Sin embargo, la pobreza es solo una de las consecuencias visibles de las políticas públicas y no el fondo del problema, por lo que es necesario entender la multidimensionalidad y multicausalidad de factores que inciden en estas condiciones considerando el empoderamiento, el liderazgo, el poder y el protagonismo como variables sustantivas para que los pueblos indígenas sean reales actores de la política y del proceso político. En ese sentido, no solo es importante el rol que juegan los distintos actores en la toma de decisiones sino el contexto en el que se llevan adelante, de forma específica, las decisiones de política pública indígena. Es allí donde el modelo de Estado-Nación en el que se ha sustentado el desarrollo de la mayoría de los países latinoamericanos comienza a demostrar sus limitaciones para responder a estas demandas de participación y decisión efectiva (Hopenhayn y Bello, 2001).

Por regla general los pueblos indígenas han estado aislados del proceso de formación estatal y de aquellos que afectan su propio desarrollo, lo que ha significado la pérdida progresiva de tierras, el quiebre de economías comunitarias,

la pérdida de derechos y representatividad y la marginación de procesos políticos, entre otros (Kymlicka, 2003). Por otra parte, se han visto forzados a integrar proyectos políticos que no solo han negado su carácter de pueblo sino que también han subvalorado sus capacidades, valores, tradiciones y creencias, siendo construidos a partir de su invisibilización permanente.

De esta manera, surgen nuevos desafíos al estudio de las políticas públicas, al análisis de sus causas, consecuencias y resultados y, sin duda, a las variables que inciden en sus procesos de formulación, especialmente por los efectos que estas tienen en ámbitos como la ciudadanía, la justicia o el acceso al poder (Ingram y Schneider, 2006). Es aquí donde existe especial interés en conocer variables asociadas a la toma de decisiones, a la definición de sus contenidos, a los actores involucrados, a los alcances y limitaciones en sus visiones, entre otras, especialmente por el rol que los propios pueblos indígenas han jugado (o no) en la toma de decisiones de políticas públicas que les atañen.

De acuerdo con Dye (2007), “la política pública es todo aquello que los gobiernos escogen hacer o no hacer”. Supone, por tanto, escoger qué objetivos se alcanzarán, qué se hará y qué no se hará, a quiénes se privilegiará en la discusión política, qué instrumentos o mecanismos se utilizarán para escoger las alternativas, cómo se enfrentarán las consecuencias de la política, entre otros aspectos (Kay, 2006). Sin embargo, no se trata solo de un análisis racional pues aspectos subjetivos (e intersubjetivos) como los valores o intereses deben ser considerados, aun cuando no se planteen de forma explícita en el proceso de formulación de la política. Asimismo, resulta interesante incorporar al debate a quienes están decidiendo y desde qué paradigmas lo hacen.

Con ello adquiere relevancia la posibilidad de contar con enfoques dinámicos que permitan analizar la política y su formulación como una fase crítica del proceso político,

donde la temporalidad de la decisión, el escenario en el que se desarrolla el proceso y la dinámica de relaciones entre diferentes actores, sus ideas y valores dominantes deben ser considerados, superando visiones acotadas a ámbitos institucionales o miradas estancas de los fenómenos implicados.

En el caso chileno, la vuelta a la democracia en el año 1990 ha marcado gran parte de la agenda política en torno a los pueblos indígenas de los últimos tiempos, donde es posible evidenciar las principales dificultades de estos pueblos por asumir un rol protagónico como actores políticos de su propio destino. Los cambios producidos en el entorno, la apertura de canales de participación y comunicación hacia los niveles políticos, junto con la dinámica producida por la entrada de nuevos actores al proceso de decisión política, parecían dar inicio a nuevos enfoques en torno a las políticas públicas indígenas.

En ese contexto, el nuevo escenario democrático generó expectativas para estos pueblos, en términos de resolver demandas insatisfechas y encontrar espacios donde su propia cosmovisión fuera considerada un factor en la toma de decisiones. Sin embargo, las diferencias en torno a la definición del problema y las consecuentes alternativas y estrategias de acción se convertirán en elementos que incidirán en los pobres resultados que ha tenido la política indígena en Chile, donde no se han cuestionado las prácticas, relaciones o sentidos que constituyen el poder para este caso (Quijano, 2000).

Aún más, si bien han pasado más de 20 años del retorno a la democracia, la sociedad chilena aún les desconoce el carácter de “pueblos indígenas”, refiriéndose en la Ley respectiva (Nº 19.253 del año 1994) a la existencia de “etnias”. Sin embargo, dado el posicionamiento que asume este libro, se hablará de pueblos indígenas para dar cuenta de un concepto más amplio donde se reconoce en ellos la existencia de un territorio habitado históricamente, la

existencia de una cosmovisión propia, con cultura y lengua diferenciadas, la existencia de instituciones sociales, políticas, económicas y culturales que aún persisten, la conciencia de pueblo extendida y defendida en sus demandas ancestrales y el sentido compartido por preservar estos elementos (Figueroa, 2007).

Frente a esta realidad (como la de otros países latinoamericanos), se reconoce que una de las principales limitaciones que existen en el campo de las políticas públicas en contextos multiculturales es la desconexión entre teoría y práctica, que desvincula la intención con la acción, llevando a la improvisación y a la agudización de las diferencias (Zapata, 2013). En ese sentido, se hace necesario vincular el desarrollo teórico y empírico en el campo de las políticas públicas con aquellos vinculados al desarrollo de los pueblos indígenas, para aportar al debate creciente nuevas dimensiones de análisis, nuevos enfoques, nuevas variables que permitan solucionar, en alguna medida, los problemas que aquejan a los pueblos indígenas y avanzar hacia nuevos proyectos de vida, de sociedad y de Estado. De esa forma se estarán construyendo marcos transdisciplinarios que favorezcan el desarrollo de nuevos ámbitos de estudio en torno a estos pueblos.

Por otra parte, el multiculturalismo ha comenzado a demostrar sus debilidades al privilegiar modelos de sociedad que no pretenden cambios de fondo sino que se sustentan en un liberalismo que, en pos del respeto a las diferencias, continúa acrecentando las brechas entre quienes tienen el poder efectivo de decidir qué espacios de acción se permitirán, qué valores se priorizarán o qué culturas se considerarán, frente a aquellas que, aun cuando han habitado históricamente un territorio (incluso antes del nacimiento del Estado-Nación en el que se encuentran), no cuentan con el poder político que les permita conducir sus propios destinos o, al menos, incidir en sus contenidos y alcances (Álvarez, 2010).

En ese contexto, el análisis del proceso de formulación de la política indígena en Chile como caso de estudio específico permite evidenciar esas limitaciones. Desde la llegada de la democracia (1990) el ejercicio del gobierno ha estado marcado por la sucesión de cuatro presidentes pertenecientes a una misma coalición<sup>2</sup>, la Concertación de Partidos Políticos por la Democracia<sup>3</sup> (en adelante Concertación), lo que aporta información relevante para caracterizar dicho proceso aportando evidencias y aprendizajes que pueden favorecer el desarrollo de modelos de formulación de política específicos para estos pueblos, vinculando teoría y praxis en el ámbito de las políticas públicas.

Si bien en el discurso se manifestó un interés por considerar a los pueblos indígenas como sujetos y actores de política pública, en la práctica no fue posible instalar en la agenda de decisiones una serie de elementos relevantes para su propio desarrollo. De esa forma, amparados en diferentes aspiraciones multiculturales implícitas en la toma de decisiones que buscaban reconocer ciertos “derechos a la diferencia” de estos pueblos (recién en el último gobierno de la Concertación se introdujo el término “multicultural” de forma explícita a la política pública), se crearon instituciones, normativas, planes y programas que recogían solo una mirada de los actores en juego: la “sociedad dominante chilena” (Marimán, 2012).

De esa forma se producen modelos de gobernanza limitados dando lugar a lo que Charles Hale (2006) denomina “multiculturalismo neoliberal”. En estos modelos serán aquellos actores que siempre han detentado el poder quienes no están dispuestos a propiciar cambios reales en las estructuras, entregando mínimos espacios para el acomodo cultural y limitando iniciativas que provengan de los propios pueblos indígenas. De esa forma, aspiraciones legítimas por transformar la distribución social de los

recursos o por promover el surgimiento de nuevos y/o mayores acuerdos políticos para sustentar dichas transformaciones se ven intencionalmente restringidos.

Este libro analiza el proceso de formulación de la política pública indígena en el caso chileno para el periodo comprendido entre 1990 y 2010, correspondiente a los gobiernos de la Concertación, analizando dicho proceso a través de sus coyunturas, de los comportamientos y decisiones de actores clave, con base en información primaria provista por personas que tuvieron papeles relevantes en diferentes etapas del proceso. Así, este libro se enfoca en el análisis del por qué la “temática indígena” se instaló en la agenda de gobierno, por qué algunas visiones (y no otras) se incorporaron al diseño de la política, los factores del contexto que, de una u otra manera, incidieron en la toma de decisiones y los valores e intereses en juego que predominaron a la hora de definir la política.

Sin embargo, como se ha señalado, este análisis no se puede desarrollar sin considerar la especificidad que caracteriza a los pueblos indígenas, lo que requiere de una mirada que dé cuenta de la multicausalidad y multidimensionalidad de las variables asociadas a los procesos de formulación de políticas de este tipo. Por lo tanto, se hace necesario contar con una aproximación transdisciplinaria que conjugue y sintetice aquellos aportes que pueden ser relevantes para comprender de mejor forma este proceso. Para ello se utilizarán tres aproximaciones teóricas que contribuyan a la construcción de un modelo de síntesis y análisis adecuado al estudio de las políticas indígenas en el contexto actual, sin perder de vista el dinamismo que caracteriza los procesos políticos cuando se desenvuelven en contextos de diversidad cultural.

Una primera aproximación de análisis será aquella que proviene del multiculturalismo como un hecho que caracteriza a las sociedades actuales y que es posible que se acreciente en las futuras, como consecuencia de los

procesos de globalización, de la revitalización de movimientos de minorías nacionales así como de los procesos de movilidad de poblaciones a partir del fenómeno de la inmigración (Vallescar Palanca, 2000). Desde la década de 1960 este ha sido el enfoque privilegiado por diferentes gobiernos latinoamericanos para decidir los modelos de desarrollo de los pueblos indígenas sin que esto significara cuestionar o poner en peligro el modelo Estado-Nación imperante.

Como se ha señalado, han sido los pueblos indígenas quienes se han visto afectados por las limitaciones de este enfoque. Sin embargo, el multiculturalismo no puede quedar fuera de un modelo de análisis de política pública indígena pues ha constituido el principal marco teórico y empírico en el que se ha sustentado la toma de decisiones. De esta forma, no solo aporta elementos para analizar las bases de diferentes procesos de formulación de políticas públicas indígenas sino que también permite evidenciar los sesgos que subyacen a la toma de decisiones en torno a estos pueblos, los que reclaman una mayor visibilidad social y política (Etxeberria, 2004).

La incorporación del multiculturalismo como factor de análisis permitirá reflexionar en torno a nuevos enfoques que realmente “incorporen y reconozcan las asimetrías sociales, económicas, políticas y de poder” [...] así como las condiciones institucionales para que “los otros” puedan ser reconocidos como sujetos con identidad, diferencia y agencia, dando real cabida “al intercambio entre seres y saberes, sentidos y prácticas distintas” (Walsh, 2002:205).

De esa forma se están reconociendo las miradas y paradigmas de los actores con poder que han promovido la instalación de este modelo como única alternativa posible de convivencia pero que, en la práctica, no ha supuesto poner en debate la colonialidad y sus implicancias para los pueblos indígenas. Es así como estos pueblos aún no recogen los beneficios de esta alternativa, lo que ha llevado

al surgimiento de nuevas propuestas de desarrollo que buscan su real empoderamiento en decisiones estratégicas, apostando a cambios importantes en las estructuras de pensamiento actual.

Una segunda aproximación de análisis será la que proviene de la decolonialidad (*decoloniality*) o “giro decolonial” como un enfoque que promueve la construcción de una sociedad distinta mediante el pensamiento de la diferencia y la descolonización de las relaciones de poder, al poner en cuestionamiento la visión hegemónica del mundo. Desde este enfoque se entiende que ha sido dicha visión hegemónica la que ha contribuido a marginar a todos aquellos grupos que no pertenecen al mismo “locus de enunciación<sup>4</sup>” ni a la misma geopolítica del conocimiento de quienes crean y dominan la toma de decisiones (Restrepo y Rojas, 2010).

La decolonialidad ha sido promovida por un grupo de autores latinoamericanos que pretenden aportar nuevas miradas al desarrollo de los pueblos indígenas, que impacten realmente en la interpretación de los procesos del mundo contemporáneo y las posibilidades de cambio social. En ese sentido, este enfoque da cuenta que las propuestas multiculturales continúan comprometiendo un conocimiento y un pensamiento que no se encuentran aislados de los paradigmas o estructuras dominantes. Más bien tienden a replicar elementos de la experiencia colonial, es decir, la clasificación y reclasificación cultural y racial de la población; la creación de estructuras institucionales que articulan estas clasificaciones; y la definición de los espacios donde se ejecutan estos fines. Finalmente, ha fundado una nueva perspectiva epistemológica que ha articulado y canalizado la producción del conocimiento de acuerdo con esa matriz de poder (Quijano, 2007:117).

Este enfoque permitirá enriquecer el análisis de los procesos de formulación de políticas públicas indígenas al



considerar y valorar el potencial existente en los saberes de los pueblos indígenas como parte de su cosmovisión, el que ha seguido existiendo aunque de forma invisibilizada y subordinada al pensamiento de las sociedades dominantes. En ese sentido, este enfoque no defiende una “pureza cultural” sino que da cuenta de las transformaciones que han tenido estos pueblos y cómo, aun después de siglos de la existencia del Estado-Nación, aún subyacen a sus demandas elementos vinculados a sus propias culturas.

Los movimientos indígenas emergentes y sus reivindicaciones permiten dar cuenta de lo anterior. Por lo tanto, lo que este enfoque pone en cuestionamiento no es solo la construcción de nuevas políticas estatales que entreguen un “tratamiento adecuado de la diversidad cultural”, sino algo más profundo, que busca incorporar al debate las formas de entender el lugar desde donde están hablando los pueblos indígenas, junto con las posibilidades reales de conocer e intervenir en el mundo por parte de estos pueblos, históricamente “subalternizados” y marginados (Walsh, 2000).

Finalmente, una tercera aproximación de análisis serán los aportes que provienen del campo de estudio de las políticas públicas, el que ha tenido un desarrollo creciente desde los años 1960 pero que, escasamente, ha sido utilizado como marco para analizar procesos de formulación de política pública para los pueblos indígenas. En ese sentido, se privilegiarán dos enfoques principales que aportan un marco explicativo complejo del proceso de formulación de política pública y que consideran factores importantes de análisis como valores e intereses en conflicto, el rol de la información, el rol del contexto, entre otros.

El primero de ellos será el enfoque de las corrientes múltiples (*multiple stream*) de John Kingdom (1995) por su utilidad para explicar cómo ocurre la elaboración de las políticas, o cómo los asuntos (*issues*) conforman la agenda y cómo logran convertirse en políticas públicas. Sin embargo,

dado que se trata de un proceso complejo de política pública, este enfoque se complementará con aportes provenientes del diseño político y construcción social provisto por Ingram y Schneider (1997) pues en él no solo se consideran los aspectos racionales o instrumentales atribuidos tradicionalmente a la etapa de formulación de la política sino también factores valorativos, tales como las construcciones sociales y los supuestos subyacentes que, si bien forman parte de la decisión política, no son explicitados por los actores. En este caso, los sujetos de la política pública poseen características particulares, sustentadas en una cosmovisión que define su relación con su entorno y que, por tanto, incidirá también en la configuración de sus intereses.

Para efectos de este libro, ambos aportes (el de Kingdom, 1995 y el de Ingram y Schneider, 1997) serán debatidos y reformulados a la luz de los aportes que surjan desde el multiculturalismo y la decolonialidad como una contribución a la construcción de nuevos espacios de conocimiento orientados hacia los pueblos indígenas, que recojan no solo sus reivindicaciones y demandas sino que, a la vez, pongan en cuestionamiento los planteamientos que surgen desde el propio estudio de las políticas públicas.

En ese sentido, este libro no solo considera el proceso de formulación de la política pública indígena en Chile como parte de un proceso político complejo, sino que busca aportar elementos sobre el reconocimiento del proceso mismo bajo la mirada de nuevos modelos de pensamiento. De acuerdo al encuadre transdisciplinario y conceptual en que se enmarca este libro, la política indígena en Chile es tratada como un estudio de caso a partir del cual se busca identificar el modo cómo se formulan las políticas públicas cuando incorporan a un actor culturalmente diferenciado, contribuyendo así a una explicación comprensiva del fenómeno en estudio, intentando romper con la lógica estanca que ha caracterizado investigaciones de este tipo.

Este libro aborda un estudio de tipo exploratorio que no pretende confirmar hipótesis sino más bien construir conocimiento a partir de un modelo propuesto que se convierte en guía principal para las indagaciones. Por ello nos ceñimos a lo argumentado por Yin (1994), quien señala que esta estrategia es la adecuada cuando la pregunta de investigación indaga “cómo” o “por qué”, cuando el investigador tiene poco control sobre los eventos y cuando el foco de la investigación es un fenómeno contemporáneo de la vida real. Por otra parte, para Yin, el estudio de caso explicativo es aquel en que el análisis permite identificar la mejor explicación (entre otras) sobre un cierto conjunto de eventos, la que luego puede aplicarse a situaciones similares dentro del mismo fenómeno (Yin, 1994, p. 5).

Por otra parte, como señala Kovach (2005), estudios recientes en investigaciones indígenas demuestran el surgimiento de procesos con metodologías propias que, si bien pueden interpretar o criticar teorías existentes, difícilmente pueden ser “encajadas” en categorías occidentales preexistentes (Kovach, 2005:29). Por lo tanto, si bien utilizamos los aportes provenientes de enfoques de políticas públicas, estos son reformulados a la luz de las aportaciones que surgen desde otros campos disciplinares, considerando a los propios pueblos indígenas, sus demandas y reivindicaciones, como partes esenciales del modelo de análisis. Esta metodología pretende, por tanto, refundir formas de pensamiento para obtener un mayor (o distinto) conocimiento sobre una realidad.

Como técnica de recolección de datos se ha utilizado principalmente la entrevista en profundidad<sup>5</sup>, la que fue aplicada entre mayo y agosto de 2012 a 22 actores identificados como claves, los que se desempeñaron en diferentes roles de gran relevancia durante el periodo estudiado (1990-2010) y a quienes se les preguntó sobre diferentes aspectos relacionados con el proceso de