

EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS INDÍGENAS EN CHILE

El caso del gobierno de Patricio Aylwin (1990–1994)

Verónica Figueroa Huencho

Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile

Resumen: A partir de los modelos de corrientes múltiples (Kingdon 1995) y de diseño político y construcción social (Schneider y Ingram 1997), este artículo propone un modelo analítico que permite analizar el proceso de formulación de la política pública indígena en Chile en el gobierno de Patricio Aylwin Azócar (1990–1994) a través de sus coyunturas, actores, valores e intereses en juego. La evidencia muestra que existen elementos particulares del proceso cuando se trata de pueblos culturalmente diferenciados. Esta información se recoge a partir de la aplicación y análisis de entrevistas a veintidós actores claves del proceso junto con revisión y análisis de prensa y documentos oficiales. El artículo identifica, describe y explica las características que definen la política indígena para el caso chileno.

¿Cómo se formulan las políticas públicas indígenas en Chile? Durante las últimas décadas, los pueblos indígenas han adquirido visibilidad producto de demandas insatisfechas y de reclamaciones culturales, territoriales y/o políticas, lo que sugiere no sólo una deficiencia de las políticas públicas sino también la emergencia de un nuevo actor social y en algunos casos, un nuevo actor político que desafía las formas tradicionales de hacer e implementar la política pública (Bengoa 2000).

Sin embargo, esta visibilidad no ha derivado en una mejora de sus condiciones sociales, culturales o políticas, surgiendo nuevos desafíos al estudio de las políticas públicas, al análisis de sus causas, consecuencias y resultados y a las variables que inciden en sus procesos de formulación, especialmente por los efectos que éstas tienen en ámbitos como la ciudadanía, la justicia o el acceso al poder (Schneider y Sidney 2009).

De acuerdo con Dye (1997, 1), “la política pública es todo aquello que los gobiernos escogen hacer o no hacer”. Supone, por tanto, escoger qué objetivos se alcanzarán, a quienes se privilegiará, qué instrumentos se utilizarán para escoger las alternativas, entre otros aspectos (Kay 2006). Sin embargo, no es sólo un análisis racional pues, en el caso de los pueblos indígenas, aspectos como los valores o intereses son considerados aún cuando no se explicitan en el proceso de formulación de la política. Así adquiere relevancia la posibilidad de tener enfoques

Este artículo ha sido posible gracias al aporte de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile, Proyecto Fondecyt Iniciación N° 11110052.

Latin American Research Review, Vol. 51, No. 2. © 2016 by the Latin American Studies Association.

dinámicos que permitan analizar la formulación como una fase crítica del proceso político, donde la temporalidad de la decisión, el escenario y la dinámica de relaciones entre diferentes actores, sus ideas y valores dominantes, deben ser considerados.

En el caso chileno, la llegada de la democracia (en 1990) marcó gran parte de la agenda política en torno a los pueblos indígenas, donde se evidencian las dificultades de estos pueblos por asumir un rol protagónico como actores políticos de su destino. En ese contexto, el análisis del proceso de formulación de la política indígena en Chile durante el primer período de gobierno de la Concertación de Partidos Políticos por la Democracia (en adelante, "Concertación"), coalición que se hiciera con el poder luego del plebiscito del año 1988 y de las elecciones presidenciales de 1989 resulta interesante, no sólo por ser un gobierno de transición democrática sino porque el programa de gobierno estuvo marcado por promesas electorales en torno a un mayor reconocimiento de derechos políticos para los pueblos indígenas.

El presente artículo analiza el proceso de formulación de la política pública indígena en el caso chileno para el período comprendido entre 1990 y 1994 correspondiente al gobierno de Patricio Aylwin Azócar, 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 etapas del proceso. En ese sentido, se aborda el análisis del por qué la "temática indígena" se instala en la agenda de gobierno, por qué algunas visiones (y no otras) se incorporan al diseño de la política y los factores del contexto que incidieron en la toma de decisiones. Para ello se utilizará el enfoque de las corrientes múltiples (*multiple stream*) de John Kingdon (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 Schneider y Ingram (1997) pues en él no sólo 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.

Las secciones siguientes de este artículo presentan una breve discusión teórica en torno al enfoque de análisis escogido, la presentación del modelo analítico derivado de ella, una descripción de la información y del método de análisis utilizado, la presentación de la evidencia y hallazgos del estudio y, finalmente, las conclusiones e implicancias para la agenda de investigación.

PUEBLOS INDÍGENAS Y LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFÍOS PARA SU ANÁLISIS

Los pueblos indígenas han sido objeto de política pública desde el nacimiento de los estados-nación donde los gobiernos han impulsado estrategias asimilacionistas, privilegiando valores y principios que buscaban consolidar la visión oc-

cidental de desarrollo, siendo incorporados de modo marginal y precario a los proyectos nacionales (Máiz 2004; Smith 2008).

Esta situación ha concitado la atención de académicos y expertos por describir y comprender las consecuencias de las políticas públicas y las falencias que éstas presentan para dar cuenta de una realidad cuya complejidad supera, en gran medida, los modelos o marcos analíticos existentes. En términos generales, las críticas a las políticas públicas indígenas se relacionan con la imposición de valores desde culturas dominantes, presencia de sesgos, falta de espacios de participación efectivos, poca flexibilidad en torno a la incorporación de nuevas temáticas, racialidad preponderante en los enfoques, entre otros (Fonseca 2001; Peyser 2003; Hall y Patrinos 2004).

Sin embargo, a pesar del creciente interés en los pueblos indígenas y sus demandas, son pocos los estudios que permiten evidenciar las falencias en el proceso de formulación de políticas públicas, donde los trabajos se han centrado en aspectos sustantivos o de resultados de la política más que en el proceso mismo de formulación, dejando de lado el estudio de los hechos y circunstancias que dieron origen al surgimiento de esta política pública y sus adiciones (Alkire 2005; Pirttijärvi 1999; Narayan 1997; Meentzen 2007).

Por tanto, una cuestión que requiere profundización es qué hace que sobre ciertos aspectos (y no otros) surjan intervenciones de política pública. Se requiere un marco de análisis que considere no sólo las reclamaciones y demandas de los pueblos indígenas (las que han estado vinculadas al territorio y al ejercicio de sus derechos), sino también los intereses y valores que diferentes actores con cuotas de poder han intentado colocar en la agenda de decisiones, los que no siempre forman parte del gobierno pues, como señala Tarrow (1994, 69), existen actores agraviados enfrentados a sus oponentes y a las autoridades públicas que no siempre se organizan de forma institucionalizada.

Finalmente, resulta importante el contexto y la temporalidad en el que se desarrolla el proceso de formulación de la política como marco para comprender por qué unas alternativas se han privilegiado sobre otras.

Un enfoque interesante es el denominado “corrientes múltiples” (*multiple stream*) de John Kingdon (1995) y que ha servido de parámetro para analizar procesos de política pública en contextos complejos, donde la ambigüedad existente en la definición de problemas y en las alternativas de solución, junto con la temporalidad de los mismos, determinarán qué puntos serán ingresados a la agenda y cuáles quedarán fuera de ella (Zahariadis 2007).

En este enfoque, el surgimiento de la política pública es el resultado de una convergencia de tres procesos que producen “ventanas de oportunidad” que permiten a los llamados “emprendedores de política” la inclusión en la agenda gubernamental de los valores o intereses que defienden. Estos procesos son (1) reconocimiento del problema (*problem stream*), (2) alternativas de solución (*policy stream*), y (3) ambiente político favorable para emprender una iniciativa (*politic stream*). La figura 1 se visualiza los principales componentes del modelo propuesto por John Kingdon.

Sin embargo, el análisis de la política indígena requiere añadir elementos que permitan comprender de mejor forma la pugna de intereses y valores entre

a quienes se les preguntó sobre diferentes aspectos relacionados con las variables del modelo de síntesis propuesto (ver el anexo para mayor detalle). La identificación de los entrevistados se realizó siguiendo los criterios de muestreo teórico y saturación teórica (Valles 2007, 356). El análisis de contenido se realizó utilizando la "teoría fundada" permitiendo establecer explicaciones e interrelaciones de los diferentes aspectos del fenómeno estudiado (Strauss y Corbin 1990).

Los resultados de estas entrevistas han sido complementados con otras fuentes de información como la revisión y análisis de fuentes documentales y de medios de prensa escritos publicados en Santiago y en las regiones con mayor presencia indígena entre los años 1990 y 1994. El análisis de prensa ha permitido identificar otros aspectos de la discusión política acerca del tema, qué actores fueron públicamente vinculados con la formulación de la política y cómo este tema se insertó en la discusión política. Por su parte, el análisis documental, ha permitido identificar conceptos clave en el proceso de construcción de la política pública.

ESTUDIO DE CASO: LOS HECHOS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA INDÍGENA

El reconocimiento del problema

Para los actores entrevistados, al igual que se recoge en la literatura, la relación entre los gobiernos y los pueblos indígenas ha sido conflictiva desde el origen del Estado chileno, siendo un punto de quiebre importante la reducción del territorio indígena durante el gobierno militar. Como reacción a este tipo de medidas, ya desde los años ochenta se venía configurando un movimiento indígena caracterizado por agrupaciones organizadas en torno a elementos culturales e identitarios que luego buscarían estrategias para avanzar hacia demandas de carácter político, las que lograron captar la atención de los partidos políticos que se disputaban el poder en las elecciones que marcarían el regreso a la democracia (entrevista a dirigente indígena 1, 2012).

Por otra parte, existieron elementos circunstanciales que facilitaron la incorporación de la temática indígena en una posible agenda gubernamental, propiciada por dos elementos: en primer lugar, la participación del hijo del futuro presidente de la República, José Aylwin, quien dirigía el Programa de Derecho Indígena de la Comisión Chilena de Derechos Humanos, con lo cual el futuro presidente estaba "sensibilizado" con el tema por esta relación familiar. En segundo lugar, la propia red que las agrupaciones indígenas habían propiciado no sólo con él, sino también con sectores de la Iglesia y con movimientos de derechos humanos (entrevista a ex directivo 1; entrevista a dirigente indígena 2, 2012).

Desde la mirada de los pueblos indígenas,² esta estrategia permitiría relevar su

de referencia al género. Ello, a su vez, da cumplimiento a las normas de consentimiento informado que guían las investigaciones de la institución pública que financió la presente investigación.

2. En este artículo se hablará de "pueblos indígenas" y no de etnias como establece la Ley chilena N° 19.253 para dar cuenta de un concepto donde se reconoce la existencia de un territorio habitado históricamente, de una cosmovisión propia, con cultura y lengua diferenciadas, de instituciones sociales,

rol como pueblo diferenciado convirtiéndose en un actor con capacidad de incidir en la agenda de los partidos. Desde la mirada de la Concertación,³ el creciente movimiento indígena, de no ser incorporado, podía desestabilizar la agenda democrática en construcción. Por lo tanto eran actores necesarios “para favorecer una transición hacia la democracia” (entrevista a ex asesor 1; entrevista a académico 2, 2012).

En medio de la campaña presidencial, un factor que formalizaría el reconocimiento del problema, sería la firma del llamado Acuerdo de Nueva Imperial suscrito en diciembre de 1989 entre el entonces candidato a la presidencia Patricio Aylwin y el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, que aglutinaba a la mayoría de las organizaciones y agrupaciones indígenas, quienes se comprometían a defender el posible gobierno de la Concertación y donde el candidato se comprometía a “hacer suyas las demandas de estos pueblos conformando una comisión que estudiaría las formas constitucionales que los favorecerían”.⁴

Por lo tanto, los compromisos asumidos durante la campaña presidencial y la creciente conciencia del movimiento indígena sobre el rol que podrían jugar en el futuro gobierno incidirían en la identificación de los elementos que conformaban el problema de estos pueblos, y que se debía abordar, al menos, desde los siguientes puntos: (1) recuperación de tierras; (2) reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales a través de su reconocimiento constitucional; (3) ratificación del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); y (4) creación de una nueva institucionalidad pública para el trato de los asuntos indígenas.

Si bien parecían existir acuerdos en torno a la importancia de atender la problemática indígena, la definición del problema no estaría del todo resuelta y sería uno de los puntos que marcaría el conflicto, donde serían aspectos vinculados a la cosmovisión indígena los que demostrarían las limitaciones de la visión del gobierno para abordar un ámbito de acción tan complejo (entrevista a académico 3, 2012; entrevista a ex ministro 1, 2012). Como señala un entrevistado, “El mundo indígena siempre ha tenido una mayor claridad de sus demandas históricas, especialmente vinculadas al territorio y al respeto por su cultura . . . las fuerzas políticas y los gobiernos no han querido tener mayor claridad sobre este tema porque los intereses que se cruzan son muchos y porque no valoran lo indígena” (entrevista a ex directivos 2 y 4, 2012).

La construcción social en torno a los problemas indígenas resulta un factor relevante pues para los actores con poder (principalmente partidos políticos), especialmente aquellos que comienzan a jugar un rol en la reciente democracia, los pueblos indígenas constituyen un grupo de interés pero no son reconocidos y valorados como pueblos diferenciados culturalmente. Con ello, si bien existía

políticas y culturales que aún persisten, la conciencia de pueblo extendida y defendida en sus demandas ancestrales y el sentido compartido de preservar estos elementos.

3. La Concertación de Partidos Políticos por la Democracia es una coalición política conformada por partidos de centro y de izquierda moderada que triunfó en el plebiscito nacional del cinco de octubre de 1988, iniciando así la transición democrática.

4. “Violencia no es solución para nada”, *Las Últimas Noticias*, 2 de diciembre de 1989.

acuerdo en atenderlos, la dificultad sería encontrar un punto de encuentro respecto del fondo del problema a atender, donde la cosmovisión indígena y la visión del gobierno diferían (entrevista a académico 4, 2012).

La preocupación del nuevo gobierno no estaba en el fomento de una relación multicultural, aún cuando el acuerdo parecía apuntar en esa dirección. Más bien la preocupación estaba en la transición misma, es decir, en cómo construir un camino democrático con una Constitución Política de enclaves autoritarios, con las Fuerzas Armadas aún fortalecidas y con un modelo económico al que había que dar garantías. En ese contexto, los derechos indígenas tenían la misma relevancia que otros sectores como el medio ambiente o los derechos laborales, los cuales no eran prioridad (entrevista a dirigente indígena 3; entrevista a ex director 3, 2012).

Para el período existirán dos posiciones en el reconocimiento del problema. Para los pueblos indígenas el problema nacía desde una relación históricamente asimétrica con el Estado que había pretendido integrarlos a la cultura mayoritaria chilena por la vía del despojo y la asimilación (entrevista a académico 5, 2012). En términos reales, esto derivó en la pérdida de territorio ancestral entregado a manos de privados o de empresas entendiendo que “ellos son más productivos”, y donde incluso se privilegió la colonización extranjera como vía que favoreciera el crecimiento económico (entrevista a ex ministro 1; entrevista a académico 3, 2012).

Es aquí donde la formulación del problema tiene un punto de desencuentro, pues el territorio si bien es parte del problema es, para los pueblos indígenas, parte de la solución, pero no desde una visión productiva sino desde una relación cultural que sustenta su propia supervivencia.

Por otra parte, en el proceso de configuración de los compromisos de gobierno, las organizaciones indígenas se visualizaban a sí mismas como actores de poder con capacidad para decidir, producto de las expectativas que les generaba la creciente atención de los partidos políticos por escuchar sus demandas. Agrupados bajo el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, declaraban a los medios su deseo de “tomar decisiones de manera autónoma y tener nuestros nexos con los partidos en igualdad de condiciones” (entrevista a dirigente indígena 2; entrevista a ex ministro 2, 2012).⁵ Sin embargo, esta visión no era coincidente con la de otros sectores, principalmente empresariales.

A este planteamiento se superponía la mirada del gobierno en torno al problema, para quien se trataba de un tema de pobreza, donde se necesitaba una instancia de coordinación que incorporara a los pueblos indígenas como uno más de los destinatarios de las políticas (no los únicos). Si bien las promesas electorales apuntaban a la construcción de una sociedad plural, en la práctica el cumplimiento de esas aspiraciones debían estar sujetas a una agenda de desarrollo mayor, principalmente vinculada a la gobernabilidad democrática (entrevista a ex asesor 2; entrevista a ex ministro 2, 2012). Este problema sería de desigualdad, y se requería de una discriminación positiva hacia aquellos que se encontraban en una situación desmedrada a través de la Ley: “Este es el mecanismo que la

5. “Mapuches culminan gran Consejo”, *Austral*, 26 de abril de 1990.

sociedad debe utilizar para procurar la igualdad de oportunidades entre todos sus miembros”⁶.

De esta manera se planteaba la necesidad de tener una Ley indígena pero sin poner en discusión aspectos fundamentales para estos pueblos, entre ellos, los mecanismos de restitución del territorio, las formas de representación adecuados a su cosmovisión, la participación en la toma de decisiones, la deuda histórica del Estado, entre otros. Para algunos actores políticos, se debía partir de ciertas realidades, pero para avanzar se debían dejar cosas fuera de la discusión, aunque fueran sustantivas para los pueblos indígenas (entrevista a ex ministro 3, 2012).

La construcción de alternativas: Selección de estrategias y construcción de agenda

Siguiendo los términos del Acuerdo de Nueva Imperial, el 27 de mayo de 1990 se creó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI). Esta comisión tenía como función general “asesorar al Presidente de la República en la determinación de las políticas de Gobierno respecto de los grupos étnicos indígenas que integran la sociedad chilena en lo concerniente a su desarrollo económico y social, a la conservación, fortalecimiento y difusión de sus expresiones y valores culturales, y a la debida participación y proyección de sus miembros en la comunidad nacional”⁷. Otras funciones eran la creación de un anteproyecto de Ley referente a los asuntos indígenas y evaluar la necesidad de crear un organismo público que se encargue del “asunto indígena” en el país.

Son varios los elementos que conviene analizar para facilitar la comprensión del proceso de construcción de alternativas, donde es posible evidenciar, en términos de Schneider y Ingram (1997) ciertas “cargas” asignadas desde el poder político y que traducen valores hacia los pueblos indígenas. En primer lugar, se habla de grupos étnicos que integran la sociedad chilena lo que supone un diálogo con grupos diferenciados pero pertenecientes a una misma nación, entendiendo así un proyecto de desarrollo coincidente con aquél defendido por la sociedad mayoritaria. Esto es coincidente con lo planteado por Haughney (2006, 79) ya que no amenaza la identidad nacional chilena al no reconocer en su interior la existencia de pueblos políticos y autónomos.

En segundo lugar, las políticas públicas no dependen sólo de estos grupos étnicos sino de otros actores con legitimidad política para participar de esta discusión, lo que supondrá incorporarlos a la discusión e identificación de las alternativas a implementar (entrevista a ex ministro 4, 2012). En tercer lugar, más que un problema de carácter político se entiende como un problema de carácter cultural y social que no necesariamente supone la urgencia de reconocer derechos políticos.

La primera tarea fue trabajar el anteproyecto de Ley indígena. Un factor sustantivo fue la definición de los contenidos de la Ley, ampliamente debatida en la CEPI, pero de interés particular para algunos consejeros indígenas. Incipientes organizaciones indígenas como el Consejo de Todas las Tierras buscaban instalar

6. “Firmó Pdte Aylwin dos proyectos para el desarrollo de minorías étnicas”, *El Mercurio*, 9 de octubre de 1991.

7. Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1990.

en la agenda reivindicaciones y derechos políticos vinculados a la autodeterminación. Otros aspiraban al reconocimiento de pueblos, la creación de un territorio indígena, la toma de decisiones políticas, el respeto a las formas tradicionales de representación indígena, entre otros (entrevista a dirigente indígena 3, 2012).

Por otra parte, tampoco era sencillo definir las características de la nueva institucionalidad que representaría los intereses de los pueblos indígenas, porque de su alcance y legitimidad dependería su futuro desarrollo y su lugar en la toma de decisiones. Por lo tanto, factores como el “peso político”, el reconocimiento real del ejecutivo, el rango que el director de la entidad tuviera, serían relevantes para alcanzar la solidez y fuerza suficiente que requerirán las políticas públicas (entrevista a dirigente indígena 1, 2012).

En otro contexto también se debía considerar la propia postura del gobierno, para quien más allá de las promesas realizadas tanto en el Acuerdo de Nueva Imperial como en la campaña presidencial, no estaban dispuestos a ceder en algunos aspectos que resultaban complejos para la “gobernabilidad y que pasaba por una serie de acuerdos políticos que no sólo incluían a los pueblos indígenas” (entrevista a ex ministro 3; entrevista a ex asesor 1, 2012).

Se trabajaron alrededor de catorce anteproyectos de Ley, los que debían ser negociados con el ejecutivo quien se encargaba de hacer las adecuaciones para que no se contravinieran “principios normativos e institucionales reconocidos y protegidos en Chile, como la propiedad privada” (entrevista a ex asesor 2, 2012).

Para disminuir la presión ejercida de sectores como el Consejo de Todas las Tierras y de dirigentes de comunidades locales que buscaban mayores espacios de participación, se desarrollaron talleres con las comunidades para recoger sus opiniones, pero que derivaron en una gran cantidad de temas y propuestas muy difíciles de abarcar y de negociar en esa coyuntura (entrevista a ex directivo 4, 2012), aún cuando esta estrategia fue valorada ya que hacía “más de 100 años que no se realizaba un encuentro de este tipo”.⁸

Para los representantes indígenas, esto permitiría no solo socializar el trabajo de la CEPI y recoger las opiniones y visiones de sus líderes y autoridades tradicionales sino también visibilizar su trabajo y posicionarse como un referente frente a los próximos escenarios que emergían (entrevista a ex asesor 2, 2012). A partir de ello, la CEPI propondría un borrador que sería sometido a consideración y discusión por todas las comunidades indígenas del país para lograr una mayor identificación y apropiación con sus propuestas, pues por primera vez existían canales institucionales que favorecían una discusión de “abajo hacia arriba”.⁹ Como señala un entrevistado, “Ese espíritu participativo es el que se manifiesta hasta hoy . . . hay dirigentes en las comunidades que están disponibles para defender la Ley indígena aún hoy” (entrevista a dirigente indígena 1, 2012).

Los resultados del anteproyecto de Ley indígena fueron entregados al presidente en un Congreso realizado en enero de 1992, el que fue despachado al Congreso Nacional para su revisión y tramitación ese mismo mes. Entre los puntos que incluía esta primera propuesta se encontraban aspectos como la imposibili-

8. “Autoridades mapuches iniciaron gran consejo”, *Austral*, 24 de abril de 1990.

9. “No más discriminación racial”, *La Nación*, 14 de junio de 1990.

dad de embargar tierras indígenas, el reconocimiento a perpetuidad de la propiedad familiar, la recuperación de terrenos perdidos, el reconocimiento de la lengua mapuche como lengua oficial, mayor participación de los indígenas en decisiones de nivel comunal, regional y nacional, y la integración de la medicina tradicional indígena a la científica, entre otras.

Luego de un año y medio de debate en el Congreso, el cinco de octubre de 1993 se promulgó la Ley 19.253 (conocida como “Ley Indígena”) que “establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)”. Esta corporación es un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación cuya misión será promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas en lo económico, social y cultural, así como de impulsar su participación en la vida nacional.

A la CONADI le corresponderá ejecutar el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (creado en esta misma Ley) y que en su aspecto central se refiere a la solución de litigios sobre tierras entre personas indígenas, comunidades indígenas y particulares. En cuanto a tierras indígenas, la Ley establece un proceso de restitución y de ampliación de las tierras bajo dominio indígena a partir de procesos específicos de reconocimiento de la titularidad de terrenos.

La promulgación de la Ley y la creación de la CONADI supuso un punto de enorme relevancia en la política indígena chilena, pues por primera vez se reconocían las “etnias” del país y se contaba con un presupuesto público para generar una política diferenciada hacia los pueblos indígenas. Sin embargo, las expectativas generadas en torno a la Ley y sus posibles alcances, así como el momento político que se estaba viviendo y que se entendía como una oportunidad histórica para hacer cambios reales, no fueron coincidentes con las definiciones contenidas en ella.

Si bien los representantes indígenas intentaron poner en la agenda varios de los puntos recogidos en los procesos de discusión, hubo aspectos que no fueron recogidos en la Ley. El primero de ellos era el reconocimiento del carácter de “pueblo” de los mismos. Como excusa para no abordar este punto en ese momento, el gobierno se amparó en que “la ratificación del Convenio N° 169 se debía realizar desde el Congreso Nacional, por lo tanto quedaba fuera de la Ley y escapaba a las atribuciones del ejecutivo” (entrevista a ex asesor 2; entrevista a dirigente indígena 1, 2012). De esa manera, la Ley reconoce “etnias” diferenciadas cultural y lingüísticamente respecto de la población nacional, pero sin un status legal que reconozca sus derechos de pueblo (entrevista a dirigente indígena 1, 2012).

El segundo punto era la participación indígena y el fortalecimiento de su rol como actor político, que quedó reducido a la figura del Consejo Nacional de la CONADI donde se establecía la participación de ocho consejeros indígenas elegidos por las comunidades,¹⁰ tres representantes indígenas de confianza del presidente de la República y cinco subsecretarios de ministerios considerados relevan-

10. Cuatro mapuche, un aimara, un atacameño, un rapa nui y uno con domicilio en un área urbana del territorio nacional.

tes para el desarrollo de los pueblos indígenas,¹¹ dejando en manos del director nacional de la CONADI la atribución de dirimir ante la falta de acuerdos.

El tercer punto era el establecimiento de instrumentos específicos de apoyo a la cultura y la educación como motores de desarrollo, lo que quedó reducido al reconocimiento de un “sistema de educación intercultural bilingüe” en las áreas de alta densidad indígena (entrevista a dirigente indígena 3, 2012). Con ello se debilitó otro aspecto importante de las posturas indígenas vinculadas a la lengua, donde la Ley define un mandato pero sin establecer recursos ni definir lineamientos claros para ello (entrevista a dirigente indígena 2, 2012).

El cuarto punto que no fue recogido era la petición de los representantes indígenas de crear un territorio de desarrollo indígena. Más bien la solución se acotaba a la propiedad individual del terreno y a la regularización de su tenencia por parte de las comunidades, lo que no amenazaba las bases del modelo económico chileno (Haughney 2006). Es así como se habla de “tierras indígenas” cuya propiedad tendrá como titulares a las personas naturales indígenas o a la comunidad indígena definida por la propia Ley. Así se da inicio a uno de los puntos en conflicto que permanecerán hasta los gobiernos actuales y que han formado parte de las demandas permanentes de los pueblos indígenas: la restitución del territorio ancestral como sustento de su desarrollo (entrevista a ex asesor 1, 2012).

Para subsanar aspectos vinculados al territorio, la Ley habla del reconocimiento de “áreas de desarrollo indígena”, donde corresponderá al Ministerio de Planificación y Cooperación (a propuesta de la CONADI) establecer áreas de desarrollo indígena que serán “espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado focalizarán su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades”, con lo cual el concepto de comunidad no se ve reflejado, rompiendo así un elemento fundamental de la cultura y existencia indígena. Para algunos sectores del ejecutivo el elemento cultural ya estaba implícito en la “prohibición de vender tierras a no indígenas”, lo que formaba parte de su cosmovisión (entrevista a ex asesor 2, 2012).

Finalmente, otro de los puntos en conflicto resultó el reconocimiento jurídico de las comunidades, lo que suponía introducir lógicas de estructuración y funcionamiento distintas a las comunidades ancestrales, incorporando elementos propios de la “sociedad *wingka*” que, a la larga, debilitarían redes de relaciones tradicionales (entrevista a dirigente indígena, 2012).¹² Este punto fue ampliamente debatido por los representantes indígenas contraponiendo visiones “prácticas y sustantivas” (entrevista a dirigente indígena 2, 2012). El foco de discusión era si “sería estratégico cerrar la discusión en ese momento, corriendo el riesgo de no “obtener nada de la negociación” o dejar el punto abierto para encontrar, a futuro, una oportunidad de volver a tratar el tema, pero una vez que la Ley hubiera sido aprobada, disminuyendo el riesgo de perder todo lo ganado” (entrevista a dirigente indígena 2, 2012).

11. Los ministerios participantes son Secretaría General de Gobierno, de Planificación y Cooperación, de Agricultura, de Educación y de Bienes Nacionales.

12. La palabra *wingka* en mapudungún que se utiliza para referirse al “extraño, al que no es mapuche”. Generalmente se usa de forma despectiva.

Como alternativa se decidió aceptar esta propuesta aún cuando para los representantes indígenas quedaba claro que ello afectaría la forma estructural tradicional del mundo indígena, mapuche particularmente". En palabras de un entrevistado "si bien es cierto que se generó un instrumento de gestión a partir del reconocimiento de la comunidad como persona jurídica, también es cierto que con ello pusimos en riesgo la integridad sociocultural de las comunidades, tradicionalmente así entendidas. Hoy día el resultante de eso es que tenemos comunidades tradicionales repartidas . . . atomización y desintegración del punto de vista sociológico . . . siendo objetivo hoy día, creo que sentamos las bases para desintegrar social y culturalmente a las comunidades" (entrevista a dirigente indígena 1, 2012).

La revisión del proceso de la construcción de alternativas en este período adquiere características interesantes que evidencian una serie de puntos en negociación donde visiones, valores e intereses marcaron la agenda y definieron los contenidos de la política pública indígena.

En primer lugar, resulta relevante la confrontación de visiones en una comisión donde quedó en evidencia la poca capacidad de los pueblos indígenas para incidir en la negociación sobre temáticas sustantivas para ellos, cediendo espacios para alcanzar mínimos que no hicieran peligrar la posibilidad de contar con una institucionalidad indígena específica. Lo relevante es que en esta dinámica se dejaron fuera aspectos nucleares de su cultura, donde conceptos e instrumentos incluidos en la política podían llegar a debilitar las estructuras tradicionales de relaciones o, incluso, generar conflictos entre las propias comunidades por la entrega de tierras, donde factores ancestrales quedaron fuera de los criterios de asignación.

En segundo lugar, la definición de alternativas sería fundamental pues por primera vez se estaba discutiendo la institucionalidad que, a futuro, soportaría todos los factores centrales del desarrollo indígena. Será en este período donde se dará nacimiento a la CONADI y a sus instrumentos que incidirán, en gran parte, en los problemas de las agendas gubernamentales posteriores.

En tercer lugar, la definición de alternativas permitió evidenciar la diferencia de posturas y aspiraciones que superaban la visión político-partidista y que pusieron en relieve la variable cultural como foco de discusión del proceso de política pública indígena, aunque con resultados ambiguos para estos pueblos. Como actor político no tuvieron capacidad suficiente para incidir en la agenda en torno a temas considerados fundamentales para ellos, los que luego surgirían como demandas de grupos que no se sintieron reconocidos por la Ley y que acusaron cierto nivel de "traición" de sus representantes indígenas en la CEPI, generando una ruptura de la unidad indígena que se había visualizado en el proceso de discusión de alternativas.

Finalmente, si bien la estrategia para definir las alternativas estaba acotada por los términos del Acuerdo de Nueva Imperial, resulta interesante visualizar cómo las nuevas lógicas del funcionamiento democrático dificultaron el cumplimiento de los compromisos de campaña. Si bien las expectativas eran altas, a la larga el marco de esta negociación siempre estuvo limitado por la institucionalidad legal y normativa chilena. Como señala un entrevistado "Chile es un país, una nación . . . la Ley es general para todos los chilenos . . . somos un país igualitario en

la legislación, igualitario en la constitución . . . y eso significa un tratamiento de que todos somos iguales . . . no podemos dar un trato privilegiado a los indígenas porque no es el momento" (entrevista a ex asesor 2, 2012).

Ambiente político, actores y posturas en juego

El entorno en el que se formuló la política pública indígena para el período 1990–1994 estuvo marcado por la búsqueda de consenso con diferentes sectores que jugarían un rol en el incipiente proyecto democrático que se estaba instalando.

Apenas asumido el nuevo gobierno, fueron varios los representantes indígenas (principalmente mapuche), que comenzaron a exigir el cumplimiento de los términos del Acuerdo de Nueva Imperial y que no formaban parte de la CEPI. Especial relevancia adquirió aquí la naciente organización indígena del "Consejo de Todas las Tierras" que planteaba una agenda más ambiciosa y que se constituirá en un referente dentro de los movimientos indígenas de la época. Creado en 1990 fue un opositor a la política indígena del Gobierno y al proyecto de Ley elaborado por la CEPI, planteaban el logro de una autonomía político-territorial para el pueblo mapuche para controlar y gestionar su territorio, conformando una nueva institucionalidad sobre la base de la participación y la autonomía. Sus principales acciones se traducirán en tomas de terrenos y caminos, donde su líder Aucán Huilcamán tendrá una visibilidad nacional e internacional.

En contraposición a estos argumentos, se recalca que el reconocimiento de derechos debía ser progresivo, y la autonomía se entendía más bien como el derecho de los pueblos indígenas a participar del debate sobre su propio desarrollo más que a conceder espacios para una gestión autónoma del territorio (entrevista a ex asesor 1; entrevista a ex ministro 3, 2012). Sin embargo, las expectativas de algunos sectores indígenas, principalmente del ámbito rural, comenzaban a no encontrar respuestas en el trabajo de la CEPI y en la agenda que esta había definido (entrevista a dirigente indígena 3, 2012).

El llamado conflicto de Quinquén marcó un punto importante en el trabajo de la CEPI y en la discusión de la Ley indígena (entrevista a ex asesor 1, 2012). En 1990, recién iniciado el gobierno de Patricio Aylwin, 250 pehuenches fueron desalojados de sus territorios, cuyo título de propiedad pertenecía a una empresa forestal de la Sociedad Galletué, por un fallo de la Corte Suprema.¹³ Los comuneros señalaban que resistirían hasta las últimas consecuencias si se llegaba a producir el desalojo masivo de las comunidades pehuenches que habitaban el Fundo".¹⁴

Diversos actores políticos se movilizaron a favor de las demandas pehuenches en contra del desalojo, extendiéndose el conflicto hasta el dos de marzo de 1992,

13. El conflicto por la tenencia de las tierras en las que se encontraba el Fundo se remonta a 1911, cuando el fisco remató la propiedad a un particular sin considerar que allí vivían comunidades indígenas de manera ancestral. En 1971 este territorio fue expropiado y entregado a la comunidad pehuenche de Quinquén, medida que fuera dejada sin efecto en 1974 devolviendo el predio a sus dueños. Es así como en 1985 la Sociedad Galletué interpuso una demanda de desalojo ante la Corte Suprema, la que falló a su favor y ordenó el desalojo.

14. "El Pueblo Mapuche necesita un territorio para existir", *Austral*, 25 de abril de 1990.

cuando el presidente de la República firmó un acuerdo para entregar a la comunidad pehuenche el título de dominio de sus tierras a cambio de una indemnización, deteniendo el proceso de desalojo que se desarrollaba de manera paralela y que tensionó la agenda pública del gobierno durante, al menos, dos años (entrevista a ex ministro 2, 2012).

El conflicto de Quinquén, junto con los avances que la propia CEPI iba desarrollando, derivó en un crecimiento de expectativas por parte de las comunidades indígenas, las que comenzaron a exigir la “recuperación de bosques que están en manos de privados y de empresas forestales”, produciéndose las primeras manifestaciones en el sur del país con bloqueo de caminos, liderados principalmente por el Consejo de Todas las Tierras. También en Santiago se produjeron rogativas donde grupos indígenas de la provincia de Malleco exigían la restitución de 311 hectáreas de terrenos “usurpados”.¹⁵

Sectores de la oposición vieron una oportunidad para plantear sus posiciones, responsabilizando al gobierno por la forma de conducir la política indígena, donde “esta vía de enfrentar el problema no sólo rompe con la tradición étnica de integración y mestizaje, sino que, puede ser contraproducente para los intereses de los propios indígenas, sentando de paso, un grave precedente de desigualdad y privilegios jurídicos en la sociedad chilena”.¹⁶

En declaraciones a los medios, Huilcamán señalaba que “los mapuche han sido traicionados por los partidos políticos, es por ello que pedimos relación directa entre las autoridades de gobierno y las autoridades mapuche”, deslegitimando el rol articulador de la CEPI. Recalcaba que su “pueblo ha estado negado jurídica y constitucionalmente, lo que les ha hecho perder su personalidad como pueblo y nos han obligado a organizarnos en sindicatos, juntas de vecinos, federaciones y confederaciones, debilitando y dividiendo a la sociedad mapuche, ajeno totalmente a este tipo de estructura”.¹⁷ Serán ellos quienes pondrán en la discusión política la necesidad de ratificar el Convenio N° 169 de la OIT, desarrollando acciones de propaganda, de toma de terrenos con sus consecuentes desalojos, como una estrategia de presión (entrevista a dirigente indígena 1, 2012).

En este contexto, como una forma de demostrar el compromiso del gobierno con las promesas de campaña, fue enviado el Convenio N° 169 a la Cámara de Diputados, el 7 de enero de 1991, a través de un mensaje presidencial. Sin embargo, dicho convenio no fue ratificado hasta el año 2008. Como señala un entrevistado, la razón para ello es que “el país no estaba preparado para el Convenio en ese momento. Será tremendamente aspiracional, tremendamente justo . . . apuntando hacia una sociedad igualitaria, pero este proceso es para veinte años más” (entrevista a ex ministro 2, 2012).

Al igual que en la etapa de discusión en la CEPI, la etapa de legislación en el Congreso Nacional no estuvo exenta de críticas y propuestas para reformar el texto borrador presentado. Además, esta coyuntura se vio acompañada de di-

15. “Mapuches piden ayuda para recuperar tierras”, *La Nación*, 6 de agosto de 1990.

16. “Mapuches amenazan con miles de tomas de terrenos usurpados”, *El Mercurio*, 18 de octubre de 1991.

17. “PC ha traicionado al Pueblo mapuche”, *El Mercurio*, 4 de abril de 1991.

versas tomas de predios y universidades, marchas, acuso de represión policial y detenciones de dirigentes indígenas que fueron la tónica constante de todos los años de debate de la Ley (entrevista a académico 5, 2012). Por su parte, el Consorcio Agrícola del Sur que agrupaba a empresarios agricultores del sur de Chile denunciaba que el proyecto de Ley “presentaba el grave peligro y el germen de separación entre los chilenos, entre indígenas y no indígenas, con Leyes y normas distintas entre unos y otros”, agregando que cualquier norma que se realice con el fin de tratar materias específicas y tengan un carácter excepcional deben ser transitorias y no permanentes. La Iglesia, por su parte, se pronunciaba señalando que “después de haberse discriminado en perjuicio de ellas (minorías étnicas) durante tantos siglos, no debiera quedar nadie para reclamar ahora una “discriminación” en su favor, comprometiendo la igualdad liberal que caracteriza a las democracias modernas”.¹⁸ Con ello, esta institución iniciaría un proceso de acercamiento al conflicto que se vería profundizado en periodos posteriores.

La Ley Indígena que se promulgó el cinco de octubre de 1993 se convirtió en el punto de discusión fundamental entre algunos representantes de los pueblos indígenas y el ejecutivo, pues no veían reflejado en su articulado las demandas más sensibles que fueran recogidas en los procesos de discusión con las comunidades. Efectivamente, los consejeros indígenas no lograron instalar en la agenda la discusión del territorio como un espacio que les pertenece desde tiempos ancestrales y donde han llevado a cabo su proceso civilizatorio. Más bien lograron generar un espacio de focalización de recursos públicos y de coordinación entre organismos del Estado que, a la larga, no han tenido ninguna incidencia ni en el reconocimiento de derechos indígenas y tampoco en asegurar una política pública eficaz desde el punto de vista de los beneficios que pretende transferir a los pueblos indígenas (entrevista a académico 4, 2012).

Para algunos expertos, la política indígena en Chile comienza a encontrar sus primeros escollos producto de las propias condiciones del entorno marcado por una transición política, donde los consensos y pactos serán necesarios, y donde existirán grupos opositores que cuestionan parte de las normas de la Ley indígena, especialmente del sector empresarial, particularmente concepciones como “territorio” o “participación”, y que buscan restringir la institucionalidad incidiendo en que una de las demandas más sentidas de los pueblos indígenas, como es la demanda de tierras, no sea adecuadamente reconocida en la formulación de la política (entrevista a académico 3, 2012).

Por otra parte, la propia política indígena incidirá en cambios en el entorno que provocarán futuras discusiones en torno a las cargas y beneficios que se asignarán a las comunidades indígenas, principalmente marcadas por las deficiencias y limitaciones del Fondo de Tierras y Agua, donde en la formulación se trató de defender la tenencia de tierra, vía compra de terrenos o de entrega de subsidios, sin considerar el sustento cultural que está detrás de esta demanda. Más bien, el Fondo de Tierras y Agua coloca en el mercado y en sus formas de transacción los mecanismos de solución para la demanda de tierra, generando procesos especulativos (entrevista a ex asesor 1, 2012). Sin embargo, para otros este mecanismo

18. “Partió la ley indígena”, *La Nación*, 19 de octubre de 1991.

demostraba el temor que aún existía en varios sectores por repetir la reforma agraria, que significó expropiaciones de terrenos a privados como mecanismo institucional para resolver demandas de tierras cuando éstas se encontraban en manos de un tercero. Esta cesión se hizo “a la espera de un momento más propicio que permitiera instalar en la agenda temas más sensibles” (entrevista a académico 3, 2012).

Con ello, a finales del gobierno de Aylwin existían posiciones muy difíciles de conciliar, instalándose la desconfianza entre sectores indígenas y el ejecutivo, donde algunos sectores indígenas se sentían “traicionados” por el gobierno. Preparando las elecciones al Congreso del año 1993, algunas organizaciones como el Consejo de Todas las Tierras acordaban postular candidatos propios porque no confiaban en los mecanismos de representación existentes: “los que ayer nos ofrecieron legislar a favor de nuestro pueblo hoy los vemos mas preocupados de seguir en sus cargos”, señalaba un dirigente indígena, acusando de falta de voluntad política al gobierno y a los parlamentarios de la Concertación por lo que consideraron una excesiva tramitación de la Ley indígena y del Convenio 169.¹⁹

Con respecto a la CONADI también surgieron las primeras voces disidentes, especialmente por su ubicación geográfica poco estratégica, donde más de seiscientos kilómetros la distanciaban de la capital de Chile donde está el verdadero “poder político” (entrevista a dirigente indígena 3, 2012). Con ello se corría el riesgo que los problemas de los pueblos indígenas tuvieran una mirada regional, incluso rural, aún cuando los datos demostraban una mayor presencia en zonas urbanas.²⁰ Por otra parte, demostraba la poca relevancia que en la agenda política tendrían los pueblos indígenas (entrevista a dirigente indígena 3, 2012).

Sobre las falencias que tiene la CONADI como institución, algunos diputados de la época señalaban que “todavía todo está muy verde, lo que se ha hecho es echar a andar un organismo nuevo, nombrar a su plana mayor, a sus funcionarios, ver cuáles son sus activos físicos y, por lo tanto, está en proceso de rodaje”.²¹ Por su parte, para sectores de la oposición, “esta norma no ha reportado ningún beneficio al pueblo mapuche, ya que “las platas se han ocupado para solucionar conflictos anteriores”.²²

En definitiva, el entorno de la época estuvo marcado por la necesidad del ejecutivo de encontrar equilibrios para mantener los compromisos que no sólo existían con los pueblos indígenas, sino también con otros sectores que comenzaban a afectar el proceso de formulación de la política. Por otra parte, la apertura de nuevos canales de comunicación y la libertad que otorgaba la democracia permitió que las voces disidentes del mundo indígena también manifestaran su descontento con las decisiones que se estaban tomando, especialmente porque existían expectativas generadas por compromisos de campaña que, a la larga, los propios mecanismos institucionales ralentizaban.

19. “Mapuches designaron a candidatos al congreso”, *El Mercurio*, 7 de abril de 1993.

20. De acuerdo al Censo de 1992, más del 60 por ciento de la población indígena habitaba en zonas urbanas.

21. “Critican lentitud en aplicación de ley indígena”, *El Mercurio*, 12 de octubre de 1994.

22. *Ibid.*

CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS

El modelo de análisis propuesto permite evidenciar características particulares del proceso de formulación de la política pública indígena para el período en estudio, dando cuenta de una serie de factores valóricos, sociales y culturales que influyen en las corrientes o procesos principales, y donde la confrontación de intereses incluirá no sólo a los pueblos indígenas o al gobierno, sino también a otros actores que ven amenazados sus propios valores.

En el caso chileno, la llegada de la democracia fue vista como una oportunidad para generar nuevos espacios de acción para los pueblos indígenas, construidos desde su propia cosmovisión, pero que se vieron obstaculizados por sistemas institucionales diseñados para canalizar y representar intereses muchas veces contradictorios con aquellos esperados por estos pueblos. Si bien en los procesos de formulación de políticas públicas la confrontación de intereses constituye un factor de análisis importante, en este caso adquiere una importancia fundamental. La lucha por el poder en función de culturas diferentes, recursos disponibles, contenido de las relaciones de reciprocidad, la subyacente deuda histórica con los pueblos indígenas, serán factores que afectarán y complejizarán la búsqueda de soluciones pertinentes. Según algunos estudios, la falta de una real participación política o la existencia de alternativas eficaces para ejercer influencia sobre las decisiones que les atañen, junto con el acceso real al proceso de formulación de la política pública, son elementos que aún permanecen sin resolver (Hall y Patrinos 2004).

Asimismo, el proceso de formulación en el caso chileno transcurrió a través de una secuencia de hechos que posibilitaron el ingreso del problema a la agenda de gobierno, evidenciada de manera racional por actores políticos con poder que vieron en el posible apoyo de los pueblos indígenas una oportunidad para concretar su proyecto político. Sin embargo, a medida que se avanzaba en las definiciones de la política se observa una creciente desconfianza en los posibles resultados, especialmente por el rol que otros sectores juegan a la hora de decidir, donde los pueblos indígenas tenían pocas posibilidades de hacer un real contrapeso. Con ello, los resultados institucionales de la política serán débiles y demostrarán, de manera progresiva, los errores de no incluir aspectos sustantivos en su diseño. La existencia de conflictos aún en la actualidad dan cuenta de ello.

Por otra parte, la visión aportada por los entrevistados permite dar cuenta de estas complejidades pues, aún cuando se reconoce la escasa valoración de la cultura de los pueblos indígenas, la defensa de un discurso unicultural como sustento al estado-nación chileno, la falta de espacios adecuados para dar cabida a los pueblos indígenas, la decisión implícita de defender una visión acotada del desarrollo, entre otros, en los escasos resultados de las políticas indígenas, no parece existir voluntad por cambiar esta realidad.

Este artículo ha pretendido ser un aporte en dos sentidos. Por una parte, desde una perspectiva conceptual, ha querido aportar a la discusión que aún existe en torno a los procesos de formulación de políticas públicas indígenas, donde la falta de modelos de análisis no han facilitado la descripción de dichos procesos que sirvan de referencia a académicos o *practitioners*. Por otra parte, desde una

perspectiva empírica, ha permitido conocer en profundidad la realidad de una política impulsada en Chile en un período de gobierno acotado. La aplicación del modelo de síntesis facilita no sólo la visualización y análisis del proceso para el caso chileno, sino que sirve de base para establecer comparaciones con otras realidades similares.

En la medida que se continúe profundizando en el estudio de los procesos y resultados de las políticas indígenas se estará aportando al proceso de democratización de nuestras sociedades donde las relaciones interculturales y el respeto a las diferencias deben ser considerados como parámetros que promuevan sociedades realmente inclusivas.

ANEXO 1 MUESTRA DE ACTORES ENTREVISTADOS

Identificación general		Relación con la política indígena
1	Ex ministro 1	Ex ministro SEGPRES
2	Ex ministro 2	Ex ministro SEGPRES, ex asesor presidencial
3	Ex ministro 3	Ex ministro MIDEPLAN
4	Ex ministro 4	Ex ministro MIDEPLAN
5	Ex directivo 1	Ex directivo CONADI, asesor indígena en partido político
6	Ex directivo 2	Ex directivo CONADI.
7	Ex directivo 3	Ex directivo CONADI
8	Ex directivo 4	Ex directivo CEPI
9	Ex subsecretario 1	Ex subsecretario MIDEPLAN
10	Ex asesor 1	Ex asesor presidencial
11	Ex asesor 2	Ex asesor presidencial, ex directivo CONADI
12	Ex asesor 3	Ex asesor ministerio SEGPRES
13	Abogado indígena	Ex miembro CVHNT
14	Dirigente indígena 1	Dirigente indígena mapuche, VIII Region
15	Dirigente indígena 2	Dirigente mapuche, ex miembro CEPI
16	Dirigente indígena 3	Dirigente indígena RM
17	Académico 1	Académico Universidad, ex miembro de la CVHNT
18	Académico 2	Académico Universidad de Chile, ex directivo CONADI
19	Académico 3	Académico Universidad de Chile, asesor comunidades indígenas
20	Académico 4	Académico y escritor, asesor comunidades indígenas
21	Académico 5	Académico Universidad de Chile, experto en política indígena
22	Parlamentario 1	Representante del SENADO

REFERENCIAS

- Alkire, Sabina
2005 "Subjective Quantitative Studies of Human Agency". *Social Indicators Research* 74 (1): 217-260.
- Bengoa, José
2000 *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

- Cruz Rubio, Cesar
 2010 *Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: Estado de la cuestion y tendencias*. http://www.academia.edu/236021/Mapa_de_desarrollo_teorico_en_politica_publica_y_policy_change_estado_de_la_cuestion_y_tendencias.
- Dye, Thomas
 1997 *Understanding Public Policy*. Trenton, NJ: Prentice Hall.
- Fonseca, Rolando
 2001 *El trabajo y la inclusión social desde la perspectiva del desarrollo*. http://www.iigov.org/dhial/?p=7_08.
- Hall, Gillette, y Harry Patrinos
 2004 *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994–2004*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Haughney, Diane
 2006 *Neoliberal Economics, Democratic Transition, and Mapuche Demands for Rights in Chile*. Gainesville: University Press of Florida.
- Kay, Adrian
 2006 *The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Kingdon, John W.
 1995 *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. Nueva York: Harper Collins.
- Kymlicka, Will
 2007 *Las odiseas multiculturales: Las nuevas políticas internacionales de la diversidad*. Buenos Aires: Paidós.
- Máiz, Ramón
 2004 "El indigenismo político en América Latina". *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, 123:129–174.
- Marimán, José
 2012 *Autodeterminación: Ideas políticas mapuche en el albor del siglo XXI*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Meentzen, Angela
 2007 *Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina: Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*. Lima: Fundación Konrad Adenauer.
- Narayan, Deepa
 1997 *Voices of the Poor: Poverty and Social Capital in Tanzania*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Peyser, Alexia
 2003 "Desarrollo, cultura e identidad: El caso del mapuche urbano en Chile: Elementos y estrategias identitarias en el discurso indígena urbano". Tesis doctoral, Universidad Católica de Louvain.
- Pirttijärvi, Jouni
 1999 *Indigenous Peoples and Development in Latin America*. Helsinki: Iberoamerican Center.
- Schneider, Anne Larason, y Helen Ingram
 1997 *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Schneider, Anne, y Mara Sidney
 2009 "What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory?" *Policy Studies Journal* 37 (1): 103–119.
- Smith, Linda Tuhiwai
 2008 *Decolonizing Methodologies: Research and Indigenous Peoples*. Londres: Zed Books.
- Strauss, Anselm, y Juliet Corbin
 1990 *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*. Londres: Sage Publications.
- Tarrow, Sidney
 1994 *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Valles, Miguel
 2007 *Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.

Yin, Robert K.

1994 *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Zahariadis, Nikolaos

2007 "Ambiguity, Time and Multiple Streams". En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul Sabatier, 73–89. Boulder, CO: Westview Press.