

Ciencia Política

Participación indígena en política pública: el caso del pueblo Mapuche ¹

Indigenous Participation in Public Policy: the Case of the Mapuche People

*Yolanda Ramos Ruiz**

Universidad de Guadalajara, México

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3358-7130>

Martha Vergara Fregoso

Universidad de Guadalajara, México

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7061-8146>

Fecha de recepción: 5, mayo, 2017

Fecha de publicación: 30, agosto, 2017

Resumen

Tradicionalmente en Chile la relación Estado-pueblo mapuche ha sido de constantes tensiones. Una de las principales causas ha sido el desconocimiento que se tiene de este pueblo originario y de sus demandas, lo que lleva a emprender programas que poco mejoran su calidad de vida. En este artículo, se muestra información recolectada de diferentes actores indígenas y no indígenas que deja en evidencia la ausencia de participación por parte del pueblo mapuche en las diferentes políticas públicas que el Gobierno chileno ha dirigido a esta parte de la población. De igual forma, se advierte que, pese a la existencia de normativa nacional e internacional que establece la necesidad de realizar consultas y trabajar en conjunto con los indígenas en las iniciativas que los afectan, actualmente en Chile las políticas se siguen construyendo bajo

Abstract

Traditionally in Chile the relationship between the State and the Mapuche population has been one of constant tensions. One of the main causes has been the ignorance held about these native population and their demands, which leads to create programs that have little impact on their life quality. This article displays information collected from different indigenous and non-indigenous actors, that provides evidence of the lack of participation held by the Mapuche people in the public policies that the Chilean government has addressed to this population. It is evident that despite the existence of national and international legislation that establish the need to implement consultations and work in partnership with indigenous peoples in policies that affect them in some way, currently in Chile the policies are still built under a vertical

doi:10.11144/Javeriana.papo23-1.pipp

* Autor de correspondencia: yo-landa05@hotmail.com



un modelo vertical que excluye a los mapuches del debate público.

model that excludes the Mapuche population from the public debate.

Palabras clave

participación ciudadana; políticas públicas; democracia; mapuches; Estado

Keywords

Citizen participation; public policies; democracy; mapuche; State

Cómo citar este artículo:

Ramos-Ruiz, Y. y Vergara-Fregoso, M. (2018). Participación indígena en política pública: el caso del pueblo mapuche. *Papel Político*, 23(1), 9-34. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo23-1.pipp>

Introducción

En la actualidad, la crisis de representación —como muchos han llamado a la insatisfacción de los ciudadanos con el desempeño de los gobernantes elegidos mediante el voto— exige que la toma de decisiones se produzca en entornos más democráticos y se consideren las voces de distintos sectores de la sociedad. En Chile, un grupo social que por siglos ha reclamado ser escuchado es el pueblo mapuche; se trata de un pueblo originario que representa más del 80 % de los indígenas de Chile, pero que, por razones históricas de discriminación, ha sido marginado del debate público, lo que ha generado una relación con el Estado de tensión permanente.

Según Foerster y Vergara (2000), en el presente la “cuestión mapuche” es paradójica, pues, a pesar de que ha cobrado relevancia para la opinión pública, los medios de comunicación y la sociedad civil, su relación con el Estado no ha cambiado de forma sustancial. Aun con la promulgación de la Ley indígena 19.253, las promesas de los gobiernos posteriores de mejorar las condiciones de vida de los indígenas y reformular su vínculo con ellos ha quedado únicamente en el discurso y, como consecuencia, el conflicto se ha intensificado. Las políticas de apoyo continúan siendo de tipo asistencial, sin que se hubiera creado un verdadero compromiso para escuchar sus demandas y trabajar en conjunto para satisfacerlas.

Una queja recurrente de los indígenas mapuches es que los programas que llegan a sus comunidades, en el marco de la política pública para los pueblos indígenas, operan sin que ellos hubieran sido consultados sobre lo que verdaderamente necesitan. La *Encuesta de opinión pública en la Araucanía* (Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, 2016) revela que existe muy baja participación de la población indígena en los procesos de consulta realizados por el Gobierno, debido a la mala organización, la falta de transparencia, la arbitrariedad en el proceso y la falta de importancia de los temas abordados para los pueblos indígenas. La ausencia de los grupos a los que se dirigen las políticas en sus distintas etapas, incluida la identificación de los problemas, elimina características básicas que debe tener cualquier programa para funcionar de forma correcta, es decir, la coherencia y la coordinación entre actores, a la vez que produce desconfianza entre ellos y deslegitima los procesos.

En este sentido, el presente estudio de caso se enfocó en recolectar información mediante entrevistas semiestructuradas, aplicadas a indígenas mapuches en la zona rural de la comunidad de Saltapura, municipio de Nueva Imperial, y en la región metropolitana de Santiago de Chile, a personal de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) y académicos que han trabajado la temática, con el objetivo de identificar si el pueblo mapuche participa en la construcción de las políticas públicas dirigidas a solucionar sus problemas. La información recolectada también sirvió para obtener algunas valoraciones sobre la actual relación entre el Estado y el pueblo mapuche,

así como sobre la contribución de este último en la consolidación de la democracia en Chile, dentro de la cual la participación tiene un papel fundamental.

Como cualquier estudio de caso, lo que aquí se presenta son las impresiones de un grupo limitado de informantes con el que se trabajaron en profundidad los temas seleccionados, que fueron la participación, la consolidación de la democracia y la relación del Estado con los mapuches. Ciertamente, no aspiramos a realizar generalizaciones dada la inmensa heterogeneidad presente en el pueblo mapuche, en cada una de las regiones del país, lo que supone divergencia de criterios y posicionamientos diferentes frente a los tópicos antes señalados.²

Las principales conclusiones que se extraen de este caso de estudio apuntan a que existe una escasa participación del pueblo mapuche en la construcción de las políticas públicas que el Estado chileno diseña para atender sus necesidades. Tomando como referencia las escalas de participación de Arnstein (1969), el pueblo mapuche se encuentra en los niveles de “no participación” y “participación simbólica”, lo cual significa que su intervención queda reducida a la manipulación, la entrega de información, las consultas mal diseñadas y el apaciguamiento de los participantes. Como consecuencia de ello, hoy día la relación Estado-pueblo mapuche es percibida como compleja, deteriorada y desigual, en especial porque los indígenas son marginados del proceso de toma de decisiones, lo que reproduce viejas políticas con un escaso componente democrático, en el que prevalezca la pluralidad y el consenso entre los actores.

Aproximación teórica

Las políticas públicas

El objetivo principal de esta investigación es indagar si existe participación ciudadana del pueblo mapuche en las diferentes etapas de las políticas públicas para la atención de los pueblos originarios en Chile. Por tal motivo, el primer paso es definir conceptos clave que son la base teórica.

En este sentido, debemos comenzar definiendo qué se entiende por políticas públicas. Según Tamayo (1997), las políticas públicas son “son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (p. 2). A partir de esta definición, podemos observar varios elementos presentes en las políticas públicas: identificación de un problema, por parte de los ciudadanos o de gobierno, así como la existencia de varios actores.

Una definición donde se expresa de forma puntual la interrelación de actores en las políticas públicas es la que nos proporciona Anderson (1990), citado por González (2005, p. 108), quien las define como “una secuencia intencionada de acción seguida por

un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta [...] y son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios”. Si bien afirma el autor que los cuerpos gubernamentales y los funcionarios son los que desarrollan las políticas, no serían los únicos que participan en el proceso.

Por su parte, Lahera (2002), frente a las definiciones clásicas que le dan demasiado protagonismo al Estado, argumenta que la sociedad civil hoy en día ocupa un papel central en las políticas públicas. En gran medida, gracias a la tecnología y el mayor acceso a la información, los ciudadanos han aumentado la participación en el sector público, lo cual a su vez contribuye a la estabilidad del Gobierno:

Una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. (pp. 15-16)

No obstante, el autor resalta la figura de la participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas; no por ello se puede decir que todos los actores tienen el mismo poder ni que se trata de una total simetría de fuerzas. En este proceso, indica Lahera (2002), frecuentemente ocurre una disputa, por lo que, en definitiva, es una cuestión de poder.

Aunque en la literatura sobre políticas públicas existe una vasta cantidad de definiciones, no es objeto de esta investigación hacer una revisión de todas ellas, por lo que concluiremos en este intento por definir lo que se entiende por política pública con lo propuesto por Aguilar (1992), quien tiene un amplio trabajo al respecto:

Una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No solo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones [...] Es una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. (pp. 25-26)

Al analizar las definiciones anteriores, es posible encontrar en ellas puntos de convergencia. Uno de ellos es la relación entre varios actores, en la que el Estado, representado por el Gobierno de turno, en general tiene el papel central; en el mejor de los escenarios, el Estado, junto con la sociedad civil y el sector privado, trabajan a partir de objetivos establecidos para responder a las demandas de grupos determinados. Por tanto, tendríamos que las políticas públicas son cursos de acción que responden a complejas interacciones entre actores que buscan satisfacer propósitos establecidos.

Para el caso que aquí nos convoca, las políticas a las que hacemos referencia son todos aquellos programas o acciones que los diferentes gobiernos representantes del Estado chileno han articulado a partir de la década de los noventa, cuando retornó la democracia,

con el fin de dar cumplimiento a las exigencias de los pueblos indígenas que aún habitan el país, y específicamente al pueblo mapuche, que en la actualidad representa más del 80 % de la población indígena de Chile y que, como lo veremos más adelante, cuenta con un escaso grado de participación en el diseño y en las demás etapas de las políticas.

Tanto en Chile como en toda la región de América Latina, la falta de interacción entre los actores —que es lo que sin duda le confiere el carácter público a las políticas— ha caído en una suerte de estancamiento, principalmente en los programas sociales; estos, a pesar de su persistencia en el tiempo, no generan mayores transformaciones en materia de crecimiento, desarrollo económico, erradicación de la pobreza y empoderamiento de los grupos más vulnerables. Por ello, en la búsqueda de políticas públicas con un mayor grado de eficiencia y calidad, el análisis no solo se debe centrar en su contenido, sino que un aspecto fundamental por tener en cuenta es el proceso a lo largo de las diferentes etapas de las políticas públicas, es decir, el proceso mediante el cual se debaten, deciden e implementan las políticas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

El proceso de formulación de políticas no es estático, sino que requiere la participación de actores,³ los cuales a su vez tienen incentivos que no siempre son los adecuados y en determinado momento pueden poner en riesgo la efectividad de las acciones. Para evitar que las preferencias e incentivos de actores particulares limiten el impacto y la calidad de las políticas públicas, estas últimas deberían contar por lo menos con los siguientes atributos:

- Estabilidad: cuán estables son en el tiempo.
- Adaptabilidad: cuán ajustables pueden ser las políticas cuando fallan o cambian las circunstancias.
- Coherencia y coordinación: en qué medida son compatibles con políticas afines y son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su formulación e implementación.
- Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.
- Orientación hacia el interés público: en qué medida las políticas se orientan hacia el interés público.
- Eficiencia: en qué medida las políticas reflejan una asignación de recursos escasos que asegure elevados retornos sociales. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 17)

En la medida en que las políticas cuenten con las características anteriores, tendrán mayor probabilidad de conseguir los resultados esperados. Pese a que todos los rasgos son importantes, la estabilidad es fundamental para que las políticas dejen de ser únicamente políticas de Gobierno y pasen a ser políticas de Estado. Ante políticas que carecen de estabilidad, la llegada de un nuevo partido político al poder, variaciones en el terreno de lo político o cambios de funcionarios en las entidades encargadas de determinados

programas pueden terminar o revertir con facilidad el curso de las políticas con todas las consecuencias que de ello deviene (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

Participación ciudadana en políticas públicas

Uvalle (2005), citado por Villarreal (2009), afirma que “lo público de las políticas deviene del modo en que los ciudadanos participan en las etapas que comprenden la definición, la elaboración, la implementación y la evaluación” (p. 36). Hoy más que nunca, ante la presencia de sociedades que exigen mayor protagonismo en la definición de lo público, la participación ciudadana recobra importancia, puesto que las recetas tradicionales y la puesta en marcha de viejas prácticas parecen no dar respuesta a los nuevos desafíos del mundo dinámico en el que nos encontramos inmersos.

La participación ciudadana exige un reordenamiento en la forma tradicional de diseñar las políticas bajo el esquema jerárquico de “arriba-abajo”, en el cual prevalece la visión del experto y la sociedad es vista como un actor pasivo que únicamente espera recibir beneficios de programas diseñados por la burocracia, que es el único actor que participa en la toma de decisiones (Canto, 2008). Con la participación ciudadana, se busca dar un vuelco a este esquema para que sean los ciudadanos quienes pongan en la agenda pública sus demandas, a fin de que el Gobierno, atendiendo a estos requerimientos, formule y ejecute en conjunto con la sociedad políticas que den solución de forma puntual a tales necesidades.

Este nuevo panorama nos ofrece una relación diferente entre el Estado y la sociedad, la cual deja de ser de subordinación para convertirse en una interacción constante entre actores; así, Estado y sociedad participan para definir propósitos colectivos y buscar mecanismos que les permitan conseguirlos. Dicho lo anterior, la participación ciudadana podría entenderse como “aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos” (Villarreal, 2009, p. 32). Una relación de este tipo favorece la creación de políticas con mayores tasas de éxito, al tiempo que reivindica el papel del individuo o la colectividad que cuenta con una serie de derechos dentro del campo democrático.

La búsqueda de mayores espacios de participación surge como respuesta al enfoque tecnocrático que aún persiste en muchos países, principalmente de Latinoamérica, donde los grandes niveles de desigualdad, pobreza y marginación restringen el acceso a los espacios de debate público a una gran parte de la sociedad, donde los más afectados son los grupos que históricamente han sido marginados debido a sus condiciones raciales, étnicas, de orientación sexual, entre otras. Cuando se elaboran políticas bajo este paradigma, existe un alto riesgo de fallar en el alcance de los objetivos; formular políticas a partir de un enfoque estrictamente tecnocrático puede resultar dañino, debido a que

este “elude los pasos del debate, negociación, aprobación y ejecución que encierran en sí el desordenado mundo de la política” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 4).

Al ser uno solo o unos pocos los actores que participan en las diferentes etapas de las políticas públicas, las voces de actores clave, como los grupos objetivos o quienes se beneficiarán con las acciones, son silenciadas, con lo cual no solo se corre el riesgo de implementar programas que no sean pertinentes a las circunstancias, sino que también se pierde la posibilidad de escuchar opiniones diversas, provenientes de una sociedad cada vez más heterogénea, cuyos habitantes tienen formas muy diferentes de relacionarse y entender el mundo, de ahí la imperativa necesidad de tomar decisiones a partir de procesos que abran espacios a la participación.

Lahera (2002) sostiene que uno de los factores que inciden en la calidad de las políticas públicas son los actores y la forma como estos participan.⁴ En un Estado donde agentes de diversa índole —sean grupos minoritarios, sector estatal y sector privado— intervienen en las políticas públicas, se consiguen resultados superiores que van más allá de las cifras y el punto de vista cuantitativo, pues hay un mayor despliegue de información e interés por parte de los actores, así como un aumento en la transparencia de las acciones. Sin embargo, para lograr resultados de este tipo, un paso previo de suma importancia es dotar a los actores de información. Según Lahera, el hecho de proporcionar información básica y abierta, que hoy en día se facilita gracias al aumento de las tecnologías, propicia la interacción entre grupos e intensifica los niveles de participación.

La exploración de nuevos paradigmas en América Latina que sustituyan la tradicional forma de hacer políticas públicas basadas en las propuestas del Consenso de Washington ha puesto la mirada en el proceso de construcción de las políticas y no únicamente en su contenido (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).⁵ Con el objetivo de conseguir uno de los atributos mencionados por este mismo informe, *la coordinación y la coherencia*, las distintas etapas de las políticas deberán contar con una amplia participación, proceso en el cual el establecimiento de acuerdos y negociaciones entre actores es indispensable, de modo que las preferencias y los objetivos particulares no sobrepasen la búsqueda del beneficio general.

Para conseguir el anhelado beneficio general, los ciudadanos de las democracias actuales necesitan ser cada vez más activos y contar con los mecanismos y medios para tener mayor incidencia en la toma de decisiones. Ante la desconfianza generalizada en los gobiernos latinoamericanos, la fragmentación social y las demandas de cambios en lo político, la inclusión de organizaciones sociales, minorías y sector privado en la construcción de políticas públicas tiene efectos que van más allá de una buena evaluación de estas; otorga responsabilidades a los diferentes actores, mejora la transparencia en las acciones y conduce a una democracia más participativa y estable. De forma más precisa, Canto (2008, p. 29) destaca una serie de ventajas que trae consigo la participación:

- Proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo.
- Revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios.
- Produce aprendizajes sociales e innovación.
- Fortalece a las instituciones locales.
- Genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones.
- Contribuye a mejorar la eficiencia de las instituciones locales.
- Origina formación de capital social.
- Fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad.
- Contribuye a la formación o el fortalecimiento de identidad local o regional.

Como vemos, son amplios los beneficios de una mayor pluralidad de actores en el proceso de formulación de políticas públicas; sin embargo, paralelamente, también son extensos los límites que se tienen para conseguir buenos niveles de participación, con relaciones más o menos simétricas. En países con pasados autoritarios, caracterizados por la coacción y violación de derechos, y donde aún persisten actos discriminatorios por cuestiones de género, raza, origen étnico, donde prevalece la corrupción y el favorecimiento de intereses particulares, así como la ausencia de medios libres e independientes, la participación es limitada y enfrenta una gran cantidad de obstáculos que, en el peor de los escenarios, desencadena la monopolización de la toma de decisiones a manos de pocos individuos y la exclusión de vastas mayorías (Villarreal, 2009).

No todas las iniciativas en las que se congregan actores de la sociedad civil, funcionarios del Gobierno y sector privado para opinar o recibir información sobre políticas públicas por implementar pueden ser consideradas como participación ciudadana. La escalera de Arnstein (1969) nos sirve para explorar en general cuándo estamos ante la presencia de participación ciudadana y cuándo no.

Tabla 1
Escalera de la participación ciudadana

8	Control ciudadano	Poder ciudadano
7	Poder delegado	
6	Coparticipación	
5	Apaciguamiento	Participación simbólica
4	Consulta	
3	Información	
2	Terapia	No participación
1	Manipulación	

Fuente: Arnstein (1969), citado por Guillen, Sáenz, Badii y Castillo (2009, p. 187).

Aunque la tabla 1 mide la participación de forma muy general y pueden perderse algunos detalles, sirve como guía para observar hasta qué nivel llega el papel del ciudadano o del colectivo en la toma de decisiones. En caso de quedarse en los dos primeros peldaños de la escalera, *No participación* y *Participación simbólica*, más que participación se puede hablar de legitimación, en virtud de la cual se cumple con hacer el llamado a otros actores como espectadores o receptores de información de políticas que han sido diseñadas por unos pocos.

En el presente artículo, se ha trabajado sobre el concepto de *participación ciudadana*, tomando a la ciudadanía principalmente desde su dimensión política, la cual se asocia al estatus legal que le otorga al ciudadano derechos y responsabilidades (Cabrera, 2002), entre ellos, participar en la toma de decisiones públicas. No obstante, a fin de reafirmar el Estado democrático estipulado en el artículo 4 de la Constitución chilena y de incorporar el vasto conocimiento que tiene para aportar el pueblo mapuche, es imprescindible pensar en conceptos más amplios como el de *ciudadanía intercultural*, que aboga por un diálogo permanente entre culturas diversas basado en el respeto mutuo y el aprovechamiento de esa gran riqueza cultural (Cortina, 2006).

Bajo esta mirada, los procesos participativos deben entenderse como un proyecto en común, donde no hay absorción de una cultura a otra, sino, por el contrario, se produce un intercambio de reconocimiento en el que el ciudadano occidental se abre a la comprensión profunda de los conocimientos y saberes del mundo indígena y a la vez se ofrece al indígena una determinación y puesta a disposición de las implicaciones e inserciones (materiales y formales) del concepto occidental de ciudadanía, de forma tal que sea posible forjar mayores aprendizajes y establecer relaciones más libres y equitativas.

Metodología

Para comprender la forma como participa el pueblo mapuche en la elaboración de políticas públicas que el Estado chileno elabora para atender sus demandas, se ha seleccionado un método de investigación de carácter cualitativo. Mediante un estudio de caso, se recogen las voces de diferentes actores: miembros de la comunidad mapuche tanto del área rural como urbana, académicos con amplia experiencia en el trabajo con pueblos indígenas y funcionarios de la Conadi, dependencia del Ministerio de Desarrollo Social, y principal responsable de la creación de planes y programas para el desarrollo de los indígenas chilenos, al tiempo que hace el papel de mediador entre el Estado y los indígenas. Se busca analizar cómo participa el pueblo mapuche y cómo se percibe esta participación desde las voces de los diferentes actores.

La selección de los informantes se hizo por muestreo teórico, es decir, no se conoce de antemano el número y los rasgos de la población, ni el tamaño de la muestra, sino que se va estructurando a lo largo de la investigación de acuerdo con la relevancia de los

casos (Hernández, 2014). De esta forma, para establecer el número final de informantes, se usa el criterio de saturación teórica, el cual hace referencia a que ninguna información adicional que se recoja por medio de las entrevistas da paso a generar nuevas categorías, en definitiva, la saturación teórica establece el límite del muestreo.

La investigación utiliza un método hipotético-deductivo, a partir del cual se establece un marco teórico que gira en torno a los conceptos de políticas públicas y participación ciudadana. El abordaje teórico utilizado en esta investigación nos habla de las políticas públicas como acciones o iniciativas para resolver problemas determinados que, aunque en general están lideradas por instituciones gubernamentales, requieren la participación de una diversidad de actores que son quienes les dan el carácter público a las políticas. Mediante esta pluralidad de actores, es posible conocer las causas de los problemas, las mejores alternativas de solución y, en definitiva, se logra más y mejores resultados con los programas creados. Además, que contribuye e incentiva a los ciudadanos a participar en la toma de decisiones públicas, lo que conduce hacia una democracia participativa y estable.

Según este cuerpo teórico, la hipótesis que se plantea en esta investigación es que para el caso chileno los indígenas mapuches continúan excluidos de este proceso participativo en la construcción de políticas públicas, por lo que los programas que llegan a las comunidades siguen siendo de tipo asistencial, sin incorporar las aportaciones de los indígenas para resolver sus problemas desde sus causas, lo cual evidencia una toma de decisiones hecha de forma vertical con viejas herencias del régimen militar chileno que a su vez ha generado tensiones entre el pueblo mapuche y el Estado.

El proceso adoptado para corroborar la hipótesis inició con una revisión documental que se hace con el propósito de conocer la normativa nacional e internacional que reglamenta las políticas públicas para los indígenas en Chile, así como los mecanismos de participación vigentes. Posteriormente, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a los participantes con algunas variaciones dependiendo de la posición del entrevistado, que abordaron tres ejes principales: 1) la promoción de la participación ciudadana del pueblo mapuche en políticas públicas, 2) la relación Estado-pueblo mapuche y 3) los aportes del pueblo mapuche a la consolidación de la democracia en Chile, entendiendo que la participación es el elemento central de la democracia. Una vez obtenida la información, se procede a realizar el análisis de esta y la consecuente construcción de conclusiones sobre la problemática abordada.

Resultados

Políticas públicas para el pueblo mapuche

Los indígenas de Chile, como los de casi todos los países latinoamericanos, han padecido desde la época de la colonización un sinnúmero de violaciones a sus derechos humanos, represión de sus manifestaciones culturales, discriminación y procesos de asimilación,

entre otras prácticas que menguaron de forma considerable a su población. El pueblo mapuche no fue ajeno a esta tendencia asimilatoria; sin embargo, encontró una relativa ventaja en su particular forma de organización social denominada *lof*, que consiste en la agrupación de núcleos familiares que se reunían en determinados momentos, sin que por ello existiera una cabeza única u ordenamiento vertical, como sí sucedía en otras culturas prehispánicas. La conformación de *lofs* permitió hacer frente a los procesos civilizatorios al mantener fuertes procesos de resistencia que terminarían con la pacificación de la Araucanía en 1883 (Sir, 2008).

En la actualidad, si bien la figura del *lof* no se mantiene como en el pasado, debido, principalmente, a la fragmentación de las comunidades por parte del Estado chileno, algunas de sus características se conservan, de tal manera que hoy en día no existe un representante único del pueblo mapuche, no hay una cabeza visible, sino que son muchas autoridades políticas que representan a sus localidades, lo cual se ha convertido en el principal impedimento para entablar el diálogo con el Estado.

Hoy en día, cuando el Gobierno quiere conversar con el mundo mapuche, no puede dirigirse a una persona, a un representante, sino que se tiene que relacionar con un montón de representantes en cada espacio, en cada lugar, y eso es una tremenda dificultad para ellos, no entienden esta lógica. (A. Millaquén, comunicación personal, 13 julio 2016)

La declaración anterior muestra que lo que en algún tiempo fue su mejor mecanismo de defensa, es decir, la organización horizontal y el despliegue de muchos líderes mapuches o *loncos* (jefe de una comunidad o *lof*), hoy se ha convertido en el principal obstáculo para presentar sus demandas al Estado chileno, el cual, manteniendo la tendencia homogeneizadora presente desde la época de la pacificación de la Araucanía, se rehúsa a reconocer la diversidad natural del pueblo mapuche y demanda la existencia de representantes únicos con los cuales pueda establecer acuerdos.

Es a través de la Conadi, creada en 1994 mediante la Ley 19.259, que el Gobierno chileno ha intentado ofrecer programas para la población indígena; en el momento de su creación, esta institución fue vista como mediadora entre unos y otros, pero hoy día goza de poca aceptación por parte del pueblo mapuche y de los indígenas en general. A pesar de que la Conadi nace ante el reclamo de los pueblos indígenas, estos no sienten que los representa, pues antes que nada responde a las exigencias del Gobierno. Como lo menciona E. Quintupil (comunicación personal, 25 junio 2016), la Conadi tiene un papel muy figurativo, es habitualmente un órgano que coordina los programas de otros ministerios (Salud, Educación, Economía) relacionados con lo indígena, pero sin tener mayores atribuciones. Además, recientes denuncias de malversación de fondos, cuoteo político y favorecimiento a unas comunidades respecto de otras a causa del

amiguismo hacen que la Conadi no tenga buena fama, ni sea considerado un interlocutor válido por los indígenas, como sostiene el entrevistado.

Las políticas públicas que coordina la Conadi se llevan a efecto gracias a la existencia de tres fondos: el Fondo de Tierras y Aguas, el Fondo de Desarrollo y el Fondo de Cultura y Educación, mediante los cuales se otorgan subsidios para la adquisición de tierras, becas indígenas, programas para la promoción y recuperación del *mapuzungun* (lengua materna del pueblo mapuche), entre otras acciones. Asimismo, el Ministerio de Educación tiene programas de educación intercultural bilingüe, principalmente en educación parvularia y básica. Por su parte, el Ministerio de Salud cuenta con el Programa Especial para Pueblos Indígenas (Pespi) desde 1996, cuyo objetivo principal es proporcionar servicios de salud con enfoque intercultural. Lo anterior evidencia la existencia de diversos programas que han funcionado desde la década de los noventa, cuando retornó la democracia y los asuntos indígenas volvieron a cobrar cierta importancia en la agenda de las políticas públicas.

No obstante, existen iniciativas coordinadas por la Conadi o por otros ministerios que no han sido del total agrado del pueblo mapuche, ni reflejan en su totalidad lo estipulado en la ley indígena 19.253 y en el C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), firmado por Chile en 2008, que fue uno de los últimos países de América Latina en ratificar este tratado. Hasta ahora los programas de los distintos ministerios coordinados por la Conadi no han respondido a las peticiones que por siglos el pueblo mapuche ha planteado; con el retorno a la democracia, la situación del indígena no cambia: sus niveles de pobreza continúan siendo altos, y por lo que se refiere a la pérdida de tierras, se mantiene el mismo modelo neoliberal, lo que ha contribuido a que en la actualidad un sector del pueblo mapuche esté en busca de un proceso de autonomía (E. Quintupil, comunicación personal, 25 junio 2016).

Pese a la existencia de programas en distintas áreas: salud, educación, cultura, recuperación de tierras, los indígenas chilenos y, en especial, el pueblo mapuche que representa cerca del 84 % de la población indígena del país, continúan en condiciones de pobreza:⁶ no reciben servicios elementales, no se respetan sus tradiciones culturales, constantemente son discriminados y se les limita su participación en escenarios políticos. Al preguntar acerca de los factores que contribuyen a esta falta de coherencia y efectividad de las políticas, los entrevistados aluden a diversas razones. De esta manera, ante la interrogante “¿Cuáles cree usted que son las mayores falencias o debilidades que tienen las políticas públicas creadas para atender las necesidades de los pueblos indígenas en Chile?”, surgen las siguientes respuestas:

Que son elaboradas entre cuatro paredes, sin ver la realidad y sin consultar o viendo una sola realidad del pueblo, porque el pueblo mapuche igual es diverso en distintos territorios

que cambian, varían, las políticas se hacen así un programa mapuche y se le quiere aplicar a todos, no se ve que hay diversidad [...] entonces como que se quiere hacer que todos sean iguales, pero no es así, las políticas se crean dentro de una oficina con lo que se les ocurre o con lo que la gente ha visto, pero no es todo, yo creo que esa es la mayor debilidad. (F. García, comunicación personal, 15 julio 2016)

Parte de una cuestión que tiene que ver primero con reconocer que existimos, porque, si bien eso pareciera que el reconocimiento existe, pero en realidad no existe, entender que no somos todos chilenos, reconocer que hay una deuda [...] habría que modificar la academia, las universidades tendrían que tener, hacer una revisión de su historia y asumir que han contribuido a mantener esta situación que es injusta, que es violenta, que ha sido violenta desde siempre para acá, hasta ahora. (A. Millaquén, comunicación personal, 13 julio 2016)

Acá las políticas públicas no funcionan porque nosotros los chilenos funcionamos en el corto plazo, no en el largo plazo [...] en la educación y en la interculturalidad todavía no hay epistemología, no hay conocimiento previo y tampoco existe la voluntad política del Estado de avanzar hacia él. (J. Sir, comunicación personal, 18 julio 2016)

Las políticas han nacido desde la tecnocracia, hay muchas políticas que no tienen ningún asidero real en lo que la población necesita o desea. (E. Quintupil, comunicación personal, 25 junio 2016)

Hace falta esa capacitación a los funcionarios públicos que van a implementar proyectos a los que van a implementar política pública para pueblos indígenas, tienen que capacitarse [...] además finalmente tú, desde el espacio en el que tú te desarrollas, estás expuesto a que la sensibilidad del jefe de turno no esté, si no está el jefe sensibilizado o no conoce, tiene que hacer todo el trabajo y empezar de cero y entonces son los riesgos que corremos siempre. (L. Raguileo, comunicación personal, 26 junio 2016)

El tema indígena no es prioridad, se nota hasta en esto mismo que tú ves, tú puedes comparar estas oficinas con cualquier otro servicio, y cualquier otro servicio está mejor, en mejores condiciones; esta es una oficina que está superescondida en un tercer piso [...] somos pocos funcionarios, somos alrededor de 400 y un poco más a nivel nacional. (M. Raguileo, comunicación personal, 7 julio 2016)

Considerando lo anterior, podemos observar algunos elementos que impiden que las políticas públicas tengan mayores resultados. Pese a la existencia de instrumentos normativos que establecen la diversidad del país, en la realidad esto no se concreta,

muestra de ello es el currículo educativo homogéneo que reproduce la visión de un país donde todos son iguales, además de desacreditar los conocimientos del pueblo mapuche y perpetuar viejos estigmas que califican al indígena como ignorante, supersticioso, borracho, perezoso, por citar algunos de los tantos adjetivos negativos que se le atribuyen. “A mi hija que vivíamos en Puerto Domínguez que está con un ochenta, noventa por ciento de población indígena mapuche, yo trabajaba con la machi y ahí le dijeron que las machis eran brujas y hechiceras, en el colegio” (L. Raguileo, comunicación personal, 26 junio 2016).⁷

Por otra parte, según lo relatan los entrevistados, las políticas siguen siendo construidas desde la tecnocracia, sin que haya vinculación con el pueblo mapuche. Al retomar los conceptos, las políticas públicas deben ser el producto de la interacción entre los diferentes actores; sin embargo, en este caso, dicha interacción rara vez ocurre, por lo que se crean programas que no necesariamente atienden a las necesidades particulares de esta población y, como consta en los relatos obtenidos, es una comunidad ampliamente diversa en su interior, aunque para el Estado chileno todos son iguales por el hecho de ser mapuches.

En Chile, las políticas públicas para los indígenas son políticas de Gobierno, no políticas de Estado, por lo que con cada cambio de Administración los programas son susceptibles de terminarse, como lo menciona J. Sir (comunicación personal, 18 julio 2016), “no hay hilo conductor con objetivos claros, sino que ahí está, planeo mi programa, proyecto, ‘proyectismo’, que se acaban los fondos y se acaba el proyecto, y después viene otro, otro y otro más y no hay ninguna conexión”. Este tipo de problemas atenta contra la mayoría de los atributos de las políticas públicas, *estabilidad*: los programas dependen del Gobierno de turno, de la sensibilidad del personal a cargo; *coherencia y coordinación*: hay prevalencia de unos actores sobre otros; *orientación hacia el interés público*: las políticas orientadas al pueblo mapuche, más que buscar mejorar su situación u ofrecer servicios acordes con sus necesidades, pretenden demostrar que “el Estado está presente con los indígenas, que la ley indígena funciona, pero a la larga no les interesa mayormente” (E. Quintupil, comunicación personal, 25 junio 2016).

Hay otros factores importantes que explican el resultado de algunos de estos programas y la inconformidad por parte del pueblo mapuche. Así, por ejemplo, tal como lo confirma la revisión documental y los testimonios de los funcionarios de la Conadi, los programas no cuentan con líneas de base y mucho menos con evaluaciones de impacto, de tal manera que si en el pasado un programa tuvo buenos resultados o, por el contrario, no cumplió de modo alguno con los objetivos propuestos, no se tiene registro de ello, no hay manera de saber de qué forma las acciones están impactando en las comunidades y así decidir si se debe continuar con esa política o se deben hacer modificaciones encaminadas a conseguir mejores resultados.

La participación del pueblo mapuche en políticas públicas

Como vimos en la sección anterior, uno de los mayores problemas relacionados con la formulación de políticas públicas es que estas se siguen creando de forma vertical, sin la participación del pueblo mapuche. El C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) ratificado por Chile hace algunos años, en varios de sus artículos establece el trabajo conjunto que debe darse entre el Gobierno y los pueblos indígenas cuando se elaboren iniciativas dirigidas a estos últimos. Así tenemos que “los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada sistemática, con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad” (art. 2); “deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo” (art. 5, inciso c). Lo anterior muestra cómo se habla de un trabajo coordinado donde la toma de decisiones sea producto de ello, en el que se garantice la participación activa de los pueblos.

En el C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), el tema de la participación ocupa un lugar predominante, y es el artículo 7 el que trata de forma puntual la participación de la población indígena en las distintas etapas de las políticas:

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. (art. 7)

De igual manera, en la Ley indígena 19.253, capítulo 34, se hace mención de la participación de los indígenas, donde queda expreso que la Administración deberá contar con la opinión de esta población y tenerla en cuenta cuando trate asuntos que los afecten. A pesar de que existen instrumentos normativos que establecen la obligatoriedad de hacer partícipes a los indígenas en la toma de decisiones, la realidad es muy diferente, tal como lo manifiestan los entrevistados. La participación se reduce a algunas consultas, encuestas, charlas, pero sus opiniones no son integradas, ni tomadas en cuenta, los programas son diseñados sin preguntarles lo que desean o necesitan; las anteriores son algunas de las respuestas a la pregunta “Entendiendo que la política pública comprende varias etapas (diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación), ¿en cuál o cuáles de estas etapas participan?”

En todas las respuestas obtenidas surge como elemento común la ausencia de participación del pueblo mapuche en los distintos programas que ofrece la Conadi y los ministerios, lo mismo que la desconfianza y deslegitimidad de los intentos de consulta que hasta ahora se han hecho.

Se dice que hay participación, tú puedes encontrar como en escrito y puede ser contradictorio a lo que te estoy diciendo, pero efectivamente invitan a personas, algunos líderes, se hace, se pidió que se hiciera una encuesta, una consulta porque la ley indígena estipula una consulta, para antes de poner en marcha un proyecto, debe haber una consulta al pueblo mapuche. Pero hicieron una consulta, no sé, te estoy hablando de varios años atrás donde mandaban sobres así para todos lados, no supimos del análisis de la información, si llegaron con los dirigentes, nos comentaban que había un montón de sobres en las oficinas de la Conadi. (M. Ovando, comunicación personal, 10 julio 2016)

No tenemos participación ciudadana, ni siquiera con el tema del Convenio 169, ha sido manipulado, hace un par de años, el año pasado creo que fue, hubo un momento en el que el Gobierno se vio en la necesidad de hacer una consulta, creo que fue la primera que la hicieron, ya ni recuerdo, ¿para qué? No tiene mayor importancia porque al final de cuentas la gente fue acarreada hacia los pueblos más cercanos; aquí, por ejemplo, en caso de Nueva Imperial, aquí ellos sabían que iban a una reunión informativa, en ningún caso se les dijo que era una consulta; entonces, los viejos fueron a escuchar una noticia, a informarse de algo, fueron convocados a un gimnasio y llegó gente de muchos lugares de la comuna, porque el municipio colocó locomoción, recurso había para eso, me imagino, para tener una asistencia también importante; entiendo que todos los asistentes en el momento de ingresar firmaban una hoja y pareciera ser que la mayoría de los viejos, de los asistentes, entendieron que firmaban la hoja para dejar registro de su asistencia para que les devolvieran el pasaje, en muchos casos para trasladarse algunos se fueron en micro, que sé, por ahí, pero en realidad esa hoja que firmaron era la hoja que corroboraba su asistencia en la consulta y muchos de ellos nunca entendieron que estaban en un tema de consulta. (A. Millaquén, comunicación personal, 13 julio 2016)

En consecuencia, según lo señalado por los entrevistados, se demuestra la falta de interés y voluntad política que tiene el Estado chileno para atender las demandas del pueblo mapuche; por tanto, los intentos de consulta son más bien un gesto por legitimar sus acciones y dar una buena imagen a la opinión pública. Los programas que llegan a las comunidades siguen siendo contruidos desde la tecnocracia; es cierto que no de la misma forma en que ocurrió en otros tiempos, pero el indígena continúa siendo discriminado, y hay una negación hacia lo culturalmente diferente que no le permite al

indígena mapuche ser un actor que participe plenamente en la construcción de políticas y la consolidación de la democracia.

Es típico que el Estado nos junta a los pueblos originarios y nosotros vamos porque estamos interesados en lo que pasa, pero todo termina en la foto, la firmita, el registro y con eso ellos validan un montón de cosas, si tú vas a revisar los programas del Estado están llenos de muchas cosas pero si le ves la profundidad y el alcance se producen “soluciones a la chilena”, la estructura bonita y construcción de cosas que mostrar, pero sin nada de fondo. (O. Antilef, comunicación personal, 21 julio 2016)

Si retomamos a Uvalle (2005), citado por Villarreal (2009), quien afirma que lo público de las políticas proviene del modo en que los ciudadanos participan en las distintas etapas de estas, diríamos que en Chile no hay políticas públicas para la población indígena. Si bien existen algunos programas, estos no son producto del debate ni del acuerdo consensuado entre actores; persiste una relación de dominación que impide el reconocimiento de las diferencias y la inclusión de opiniones provenientes de actores que tienen formas distintas de relacionarse con el mundo.

Al indagar las causas que provocan esta negación de lo indígena y la falta de participación del pueblo mapuche, surgen varias respuestas: en Chile se mantiene una visión unitaria de una sociedad homogénea, una “chilenidad” que no es capaz de percibir que hoy más que nunca el país está compuesto por una sociedad heterogénea y culturalmente diversa, no solo por la presencia de pueblos indígenas; grandes cantidades de colombianos, peruanos, bolivianos, haitianos e inmigrantes de muchos otros países que han llegado al país reclaman políticas públicas que tengan en cuenta esta nueva reconfiguración de la sociedad. A los ojos del Estado, todos son considerados chilenos, y todos los indígenas son iguales, menos aún se percibe que dentro del pueblo mapuche existe una gran diversidad que debe ser considerada.

Creo que ese afán de homogeneizarlo todo y que nosotros somos chilenos si o si contradice precisamente la mirada que uno tiene desde chico, uno sabe que el mundo es diverso y, aunque nuestra institucionalidad mapuche está muy fragmentada, de todos modos, existen algunos elementos que a uno le hacen en algún momento pensar distinto, ¿no? (A. Millaquén, comunicación personal, 13 julio 2016)

Aunque la idea de la homogeneización de la nación chilena es una de las principales causas que imposibilitan la participación de otros actores, existen otras variables asociadas que influyen. La falta de comunicación y la desinformación en que viven muchas comunidades del entorno rural los deja sin elementos para participar y con un vacío que es aprovechado por el Gobierno de turno para llevar programas de tipo asistencial y mantener a las comunidades en una situación pasiva. Lahera (2002)

menciona que para intensificar los niveles de participación entre grupos es necesario dotarlos de información básica y abierta; esta es, sin duda, una primera herramienta para que las comunidades mapuches conozcan sus derechos y los mecanismos por los cuales pueden demandar aquello que consideran necesario para su desarrollo; también para que participen en la toma de decisiones y tengan una visión más amplia de su posición como ciudadanos en la construcción de lo público.

Hoy día, otro factor que hace más difícil que el pueblo mapuche sea escuchado es que no existe una voz única, no hay una propuesta unificada de los mapuches; esta fragmentación que se deriva de su organización sociopolítica es usada por el Gobierno para justificar la ausencia de participación de este pueblo; por lo menos, eso es lo que expresa P. Canales (comunicación personal, 11 julio 2016), quien conoce ampliamente el trabajo de la Conadi en la región metropolitana:

En la elaboración de políticas públicas, no, no hay participación, y no hay participación, porque ¿a quién vamos a invitar a participar? [...] el tipo de organización que nosotros teníamos nos permitió vivir la contingencia y el contexto y salir adelante, pero este tipo de organización ahora para el Estado es una barrera porque el Estado es con el que va a conversar, con este de acá, con este de acá, con este de acá.

En justificaciones de este tipo, el Estado ha encontrado la forma de evadir los mecanismos de consulta y la participación del pueblo mapuche, dado que no existe un representante con quién dialogar, la opción más práctica ha sido diseñar los programas de forma vertical, incluyendo lo que el Gobierno considera que es mejor para esta población, pero que no necesariamente coincide con la realidad o no da respuesta a las particularidades del mundo mapuche.

Aportes del pueblo mapuche a la consolidación de la democracia en Chile

Según Dahl (1992), para que se dé la democracia entre un gran número de habitantes, es necesario cumplir con algunos requisitos básicos, es decir que los ciudadanos tengan la posibilidad de 1) formular preferencias, 2) manifestar las preferencias y 3) recibir un trato igualitario por parte del Gobierno en la ponderación de sus preferencias. En este sentido, en una democracia como la chilena, que después de haber dejado atrás un proceso de dictadura está en proceso de consolidación, la posibilidad de permitir que sus ciudadanos expresen y manifiesten sus preferencias y que además reciban un trato igualitario, se convierte en indispensable si se quiere conseguir una mejor calidad de la democracia.

En nuestro caso, el hecho de que los miembros del pueblo mapuche y todos los pueblos indígenas chilenos manifiesten su presencia, además de contribuir a la

construcción de políticas públicas más acordes con sus necesidades, contribuye a la consolidación de la democracia; y es que —como lo mencionan los propios indígenas— el pueblo mapuche tiene un tremendo conocimiento que aportar, el mismo que ha desarrollado a lo largo de los siglos y en la actualidad se mantiene. Si se incorporara dicho conocimiento y asimismo se reconoce y se respeta al pueblo mapuche y a las demás culturas que habitan hoy en Chile, se abre la posibilidad de incorporar la diversidad y la interculturalidad que su vez nos ofrece nuevas formas de “mirar, de entender, de hacer las cosas” (J. Sir, comunicación personal, 18 julio 2016).

Como lo menciona una de las entrevistadas, “el aporte del pueblo mapuche a la democracia es su cosmovisión, la visión del mundo, el colectivo, no pensamos desde lo individual” (L. Raguileo, comunicación personal, 26 junio 2016). En un mundo en el que cada vez se privilegia más el individualismo, rescatar visiones diferentes que ven y piensan desde lo colectivo favorece la reestructuración de las relaciones sociales desde una mirada intercultural, gracias a la cual las diferencias culturales no son vistas como amenazas, sino, por el contrario, como una fuente de conocimiento permanente.

Después de un largo periodo de régimen militar donde se cometieron múltiples violaciones de derechos humanos y se reprimió cualquier punto de vista distinto de los ideales del régimen, establecer diálogos y adoptar puntos de vista diversos como los del pueblo mapuche, además de saldar deudas históricas con pueblos tradicionalmente olvidados, genera mayor respeto y tolerancia hacia quienes piensan y se manifiestan de forma diferente; lo anterior es básico para que todos, sin importar su condición étnica, de raza, sexo, nacionalidad, reciban igualdad de trato a la hora de manifestar sus preferencias.

La realidad actual del pueblo mapuche dista mucho de los ideales democráticos, por lo que el abandono en el que se encuentran muchas comunidades y la relación tensa, compleja, desigual, deteriorada y vulnerada (como califican algunos de quienes participaron en este estudio la relación Estado-pueblo mapuche) dejan en evidencia los problemas de los pueblos indígenas, en un país que nunca ha considerado la etnicidad como parte importante de su composición demográfica, lo que ha dado como resultado un escaso esfuerzo para atender las necesidades de esta población.

Conclusiones

Por las respuestas obtenidas de quienes apoyaron esta investigación y las cifras de encuestas recientes que revelan altos porcentajes de pobreza entre la población mapuche, así como baja participación de los pueblos indígenas en los procesos de consulta y falta de transparencia en ellos, hemos de decir que hasta ahora los programas de los distintos ministerios coordinados por la Conadi no han respondido a las peticiones que por siglos el pueblo mapuche ha planteado. Las acciones han sido más simbólicas que reales, la Ley indígena 19.253 y la firma del C169 - Convenio sobre pueblos indígenas

y tribales, 1989 (núm. 169) se mantienen como instrumentos normativos de lo que se debería ser y hacer, aunque en la práctica poco se ejecute.

Si volvemos a algunos de los atributos que deberían tener las políticas públicas, vemos que en el caso de aquellas que se orientan hacia los pueblos indígenas de Chile son muy pocos los que se cumplen. En primer lugar, no cuentan con estabilidad, como lo señaló la mayoría de los entrevistados, ya que los programas dependen del Gobierno de turno y de la sensibilidad de quien esté a cargo del programa; son políticas pensadas para atender los problemas más apremiantes sin que haya una visión de largo plazo y estable en el tiempo. Al ser programas que no cuentan con líneas de base ni evaluaciones de impacto, difícilmente pueden ser adaptados a las coyunturas que se presenten en el país, ni a las características propias de cada pueblo indígena, como es caso de los mapuches.

La limitada participación que tiene el pueblo mapuche en las etapas de las políticas es consecuencia del bajo nivel de coherencia y coordinación de estas, más que de la coordinación entre actores, como se supone deber ser construidas, las políticas siguen una lógica más vertical en la articulación de los programas que serán llevados a las comunidades, lo que sin duda habrá de incidir en la eficacia de sus resultados. La asimetría de fuerzas y las luchas de poder conllevan que los distintos actores no tengan la misma influencia en el proceso de construcción de políticas e, incluso, como es caso de los pueblos indígenas, queden marginados, sin que sus opiniones sean tomadas en consideración.

Al contrastar los niveles de participación del pueblo mapuche en las políticas públicas con la escalera de la participación ciudadana de Arnstein (1969), se podría afirmar que esta se encuentra en los dos primeros niveles, es decir, *No participación* y *Participación simbólica*. En el mejor de los escenarios, se realizan ejercicios de consulta sin carácter vinculante. En la mayoría de los casos, las comunidades del pueblo mapuche saben que pueden participar en proyectos derivados de programas que alguna entidad del Gobierno ha diseñado para ellos, sin que en ningún caso se produzca una verdadera consulta para preguntarles qué necesitan y, más que eso, para ofrecerles alternativas que resuelvan esas peticiones, con lo cual se están perdiendo todos los beneficios que trae consigo la participación, como los aprendizajes sociales, la formación de capital social, el fortalecimiento de las instituciones locales, la valoración de la diversidad, entre muchos otros beneficios que trae el diálogo entre distintos actores.

Es necesario mencionar que la ausencia de participación de los mapuches en la formulación de políticas públicas se debe, principalmente, a la falta de voluntad de los gobiernos de turno para integrarlos en estos procesos, pues en las comunidades existe claro interés por entablar diálogos con el Estado y mejorar su relación con él; si hasta ahora esto no se ha conseguido, se debe —como lo revelaron los informantes— a la forma errónea en que las diferentes entidades del Gobierno se han acercado a los

indígenas y a las consultas mal diseñadas de las cuales no se puede extraer información alguna para incorporar en las políticas.

Una excusa recurrente para apartar a los indígenas de la toma de decisiones —como ya fue expuesto— es su organización social, puesto que no hay un único líder con el cual establecer acuerdos. Sin embargo, hay otras razones: si bien es cierto que la discriminación hacia el indígena es menos visible en la actualidad, persisten viejos estigmas que los califican como ignorantes, perezosos, borrachos y ladrones. Nada más alejado de la realidad si se tiene en cuenta que en zonas rurales y alejadas, como en la comunidad de Saltapura, viven indígenas con estudios universitarios que conservan un profundo sentido de pertenencia e identidad cultural; estos profesionistas hacen grandes esfuerzos para realizar sus trabajos, a la vez que contribuyen a la recuperación de la lengua mapuche y sus modos culturales, tanto dentro de sus comunidades como fuera de ellas. Lo mismo sucede con los mapuches entrevistados en la ciudad, que, por medio de figuras institucionales como los partidos políticos, en sus cargos como funcionarios públicos o como docentes, transmiten su conocimiento y contribuyen a la reconfiguración de la sociedad.

Ante la indiferencia del Estado chileno hacia los indígenas mapuches, estos últimos en épocas recientes han iniciado procesos autogestionados de resignificación cultural de su identidad y de su origen como mapuches. En la comunidad de Saltapura, en el municipio de Nueva Imperial, en la actualidad se celebran festividades como el *wiñol chipanto* (año nuevo mapuche), ceremonia en la que toda la comunidad comparte alimentos, bebidas y, sobre todo, enseñanzas de sus antepasados; de esta manera, se mantiene viva la cultura mapuche, que se resiste a ser parte de la masa homogénea de la chilenidad que se ha querido mostrar al mundo exterior.

De igual manera, el partido mapuche Wallmapuwen, del que hace parte Ana Millaquen, participante de este estudio, es otra forma en la que algunos miembros de la comunidad mapuche buscan intervenir en las decisiones del Gobierno. A pesar de las dificultades económicas y los obstáculos administrativos para conformarse como partido, por fin lo lograron en 2016, y mediante este nuevo mecanismo buscan trabajar por la reivindicación del derecho a la tierra, el territorio, la cultura, la salud, la educación y, especialmente, la participación de sus comunidades.

Los anteriores argumentos validan ampliamente la hipótesis planteada en esta investigación. La participación de los indígenas mapuches ha quedado en consultas mal hechas iniciadas por algunas instituciones gubernamentales como la Conadi, que únicamente buscan dar cumplimiento a las leyes nacionales y acuerdos internacionales en materia indígena, pero sin la intención real de trabajar en conjunto, conocer sus tradiciones y expresiones culturales, aprender de ellas e incorporar estos saberes a los programas gubernamentales que se diseñan para atender sus demandas.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Arnstein, S. (1969). La escalera de la participación ciudadana. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *La política de las políticas públicas*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bengoa, J. (1996). *Historia del pueblo mapuche* (siglos XIX y XX). Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314
- Cabrera Rodríguez, F. A. (2002). Hacia una nueva concepción de la ciudadanía en una sociedad multicultural. En M. Bartolomé Pina (coord.), *Identidad y ciudadanía: un reto a la educación intercultural* (pp. 78-104). Madrid: Narcea.
- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, 30, 9-37.
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2011). *Diagnóstico del desarrollo cultural del pueblo mapuche: región de la Araucanía*. Santiago de Chile: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- Cortina, A. (2006). Ciudadanía intercultural. *Philosophica*, 27, 7-15.
- Dahl, R. A. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona, Paidós.
- Foerster, R. y Vergara, J. (2000). Los mapuches y la lucha por el reconocimiento en la sociedad chilena. En M. Castro (ed.), *XII Congreso Internacional: Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal: Desafíos en el Tercer Milenio* (t. 1, pp. 191-206). Chile: Arica.
- González Marcelo, M. (2005). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. *Quid Iuris*, 2, 99-118. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6378528>
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. H. y Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 4(1), 179-193.
- Hernández Carrera, R. M. (2014). La investigación cualitativa a través de entrevistas: su análisis mediante la teoría fundamentada. *Cuestiones Pedagógicas*, 23, 187-210. Recuperado de <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/36261>

- Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (2016). *Encuesta de opinión pública en la Araucanía*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2012). *Compendio estadístico año 2012*. Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica Chile.
- Ley indígena 19.253, establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas.
- Ministerio de Desarrollo Social (2013). *Encuesta de caracterización socioeconómica (Casen)*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social.
- Sir, J. (2008). *La educación intercultural bilingüe: el caso chileno*. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva Administración pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza.
- Villarreal Martínez, M. T. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. En *Décimo Certamen de Ensayo Político* (pp. 31-48) México: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Recuperado de http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf

Notas

¹ Artículo de investigación realizado como parte de una estancia de investigación en la Universidad Arturo Prat en Santiago de Chile en 2016.

² Para conocer más sobre diversidad del pueblo mapuche, véase Bengoa (1996).

³ Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008) definen a un actor como “tanto un individuo (un ministro, un diputado, un periodista especializado, etc.), como varios individuos (que conforman, por ejemplo, una oficina o una sección de la administración), o también una persona jurídica (una empresa privada, una asociación, un sindicato, etc.), o, incluso, un grupo social (agricultores, drogodependientes, personas sin techo, etc.) quienes con sus acciones y estrategias influyen, determinan, condicionan e inciden en la toma de decisiones públicas” (p. 49).

⁴ Además de los actores y participantes, Lahera (2002) incluye los cursos de acción y flujos de información referidos a un objeto público definido de manera democrática y las orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos y definiciones o modificaciones institucionales como factores que inciden en la calidad de una política pública.

⁵ El objetivo principal del Consenso de Washington fue promover el crecimiento económico, la liberalización de los mercados y la privatización. Lo propuesto en él se estableció como regla general que podía ser aplicado a cualquier país, replicándolo de manera exacta. Cuando se hace alusión a explorar nuevos paradigmas que sustituyan sus propuestas, lo que se quiere dar a entender es que no se pueden hacer políticas como recetas, debido a lo diverso de los contextos; por el contrario, se deben diseñar políticas que den respuesta a los problemas propios de cada a país, a sus necesidades particulares.

⁶ Según la *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen)* (Ministerio de Desarrollo Social, 2013), la región de la Araucanía, donde reside el mayor porcentaje de población mapuche en el sector rural, es la que presenta la mayor tasa de pobreza, el 25,1 % (Ministerio de Desarrollo Social, 2013).

⁷ La machi “es conocida como ‘lawentuchefe’ y/o la ‘figura religiosa’ de la cultura mapuche, su rol principal es practicar la medicina mapuche con el objeto de sanar a los enfermos, intentando establecer el equilibrio entre el hombre y la naturaleza” (Huenchumilla et al., 2005, citado por Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2011, p. 17).

