

Pueblos indígenas y políticas públicas

El proceso de formulación de la política indígena en Chile en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000

Verónica Figueroa Huencho*

Este artículo indaga acerca del proceso de formulación de la política pública indígena en Chile en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) a partir de una síntesis de los modelos de corrientes múltiples (Kingdon, 1995) y de diseño político y construcción social (Ingram y Schneider, 1997). Esta información se recoge a partir de la aplicación y análisis de entrevistas a 22 actores clave del proceso junto con revisión y análisis de prensa y documentos oficiales. El texto establece la contradicción entre la agenda de desarrollo planteada por el Ejecutivo y las demandas de los pueblos indígenas en torno al territorio, evidenciando la relevancia de variables culturales como sustento fundamental del proceso de formulación de políticas. Asimismo, describe los diferentes intereses en juego planteados por actores con valores e ideologías contrapuestas, donde la institucionalidad creada a partir de la Ley 19.253 demuestra su debilidad para posicionar en la agenda los intereses de los pueblos indígenas.

Palabras clave: políticas públicas, pueblos indígenas, proceso político, implementación de políticas, caso de Chile, estudio de caso.

Indigenous People and Public Policies: The Formulation Process of Indigenous Policy in Eduardo Frei Ruiz-Tagle Government (1994-2000)

This article inquires on the indigenous policy formulation process in Chile in the Government of Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), based on multiple streams model (Kingdon, 1995) and social construction and policy design model (Ingram y Schneider, 1997). Such a conclusion is based on data collected through the application and analysis of 22 interviews to key actors involved in those processes as well as the collection and analysis of official documents and media. The article finds the contradictions between

*Verónica Figueroa Huencho es académica del Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Santa Lucía, 240, Santiago-Chile. Tel: 56 2 977 14 40. Correo-e: v.figueroa.h@iap.uchile.cl. Este artículo ha sido posible gracias al aporte de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile, Proyecto Fondecyt Iniciación 11110052.

Artículo recibido el 1 de abril de 2013 y aceptado para su publicación el 26 de noviembre de 2015.

the President development agenda and territorial claims from indigenous people, showing the relevance of cultural variables as supportive of public policy formulation. Also describes the interest's collision between different actors to put their interest in public agenda, where the institutional framework created by the Law 19.253 show its weakness to represent the interest of indigenous people in political agenda.

Keywords: public policy, ethnics and racial groups, political process, public policy implementation, chilean case, case study.

INTRODUCCIÓN

¿Cómo se formulan las políticas públicas indígenas en Chile? El análisis de los procesos de formulación de políticas públicas ha sido estudiado desde diferentes perspectivas (Olavarría, 2013, 2010; Boeninger, 2007; Stein *et al.*, 2006), en un esfuerzo por solucionar los problemas que aquejan a la mayoría de los pueblos indígenas de la región, y que supone incorporar dimensiones culturales, relacionales y valóricas como variables críticas del proceso político (Roth y Wabgou, 2009).

En el caso chileno, la llegada de la democracia en 1990 ha marcado gran parte de la agenda política en torno a los pueblos indígenas,¹ en la que es posible evidenciar las principales dificultades de estos pueblos para asumir un rol protagónico. En ese contexto, el análisis del proceso de formulación de la política indígena en el periodo 1994-2000² resulta interesante, no sólo porque se evidenciaron contradicciones entre la agenda económica impulsada por el presidente y las demandas de estos pueblos, sino también por la tensión entre las aspiraciones de la política indígena y la deficiente institucionalidad pública definida para ella. Más allá de la multiplicidad de intereses, valores y posiciones, una característica del periodo será el prota-

¹ Hablaremos de “pueblos indígenas” y no de etnias como establece la ley chilena 19.253 para dar cuenta de un concepto más amplio que reconoce la existencia de un territorio habitado históricamente, una cosmovisión propia, con cultura y lengua diferenciadas, instituciones sociales, políticas, económicas y culturales que aún persisten, la conciencia de pueblo extendida y defendida en sus demandas ancestrales y el sentido compartido de preservar estos elementos.

² Correspondiente al segundo gobierno de la Concertación de Partidos Políticos por la Democracia, coalición que se hiciera con el poder luego del plebiscito del año 1988 y de las elecciones presidenciales de 1989.

gonismo del pueblo mapuche, que liderará las movilizaciones que presionarán por cambios en la política pública. Con ello, la política indígena en Chile adquirirá un carácter reduccionista al responder a las demandas específicas de este pueblo.³

Este artículo analiza el proceso de formulación de la política pública indígena en el caso chileno para el periodo 1994-2000 correspondiente al gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 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 desempeñaron roles relevantes. Así, el artículo se enfoca en el análisis del por qué la “temática indígena” se instala en la agenda de gobierno, cuál fue la agenda de decisiones y la relación entre la política pública y la gestión de la misma.

Para ello se utiliza el “enfoque de las corrientes múltiples” de John Kingdon (1995) por su utilidad para explicar cómo ocurre la elaboración de las políticas, o cómo los asuntos (*issues*) conforman la agenda. Este enfoque se complementa con aportes provenientes del “diseño político y construcción social” provisto por Ingram y Schneider (1997), que incorpora aspectos racionales o instrumentales atribuidos a la etapa de formulación de la política junto con factores valorativos que, si bien forman parte de la decisión política, no son explicitados por los actores.

Las fuentes de información utilizadas son la revisión de fuentes bibliográficas y documentales, así como la prensa escrita en el periodo en cuestión. Sin embargo, como se ha señalado, la principal fuente está conformada por entrevistas en profundidad aplicadas a una muestra de 22 actores clave integrada por políticos y *practitioners*, que participaron de manera activa en distintas instancias políticas y técnicas.

Las secciones siguientes de este artículo presentan una discusión teórica en torno al enfoque de análisis escogido a la luz de los desafíos que presenta el proceso de formulación de políticas públicas indígenas, el modelo analítico derivado de éste, una descripción de la metodología empleada, la pre-

³ De hecho, en términos generales se comenzará a hablar del “conflicto mapuche” o “problemática mapuche” para referirse a las demandas de los pueblos indígenas.

sentación de la evidencia y hallazgos del estudio y, finalmente, las conclusiones e implicaciones para la agenda de investigación.

MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS INDÍGENAS: DESAFÍOS A LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN

Los pueblos indígenas han sido objeto de política pública desde el nacimiento del Estado-nación, donde diferentes gobiernos han impulsado estrategias asimilacionistas buscando consolidar una visión occidental de desarrollo (Tuhiwai, 2008), siendo incorporados de modo marginal y precario a los proyectos nacionales, dándose así una combinación de injusticia cultural y material (Máiz, 2004).

En el caso latinoamericano, durante las últimas décadas los pueblos indígenas han adquirido mayor fuerza y visibilidad en el proceso de política pública producto de reclamaciones que involucran la consideración de aspectos culturales, territoriales y políticos que deben estar reflejados en políticas públicas pero también en su entramado institucional. Esto no sólo demuestra una deficiencia de las políticas sino la necesidad de romper con supuestos básicos de la administración pública en un esfuerzo por “aprehender una realidad más compleja, difusa y multifacética” (Cabrerero, 2006: 21). Es así como algunos países han reconocido en sus Constituciones Políticas a los pueblos indígenas,⁴ o han ratificado instrumentos normativos internacionales⁵ que propician una mayor participación (Schneider y Sidney, 2009).

En ese sentido, la emergencia de este nuevo actor social y político desafía las formas tradicionales de hacer e implementar la política pública, de analizar sus causas y consecuencias, por los efectos que éstas tienen en ámbitos

⁴ Entre ellos se encuentran las Constituciones Políticas de Nicaragua, Colombia, Bolivia, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

⁵ Los Estados que han ratificado hasta la fecha el Convenio 169 en América Latina son los siguientes: México (1990) Bolivia (1991), Colombia (1991), Paraguay (1993), Costa Rica (1993), Perú (1994), Honduras (1995), Guatemala (1996), Ecuador (1998), Argentina (2000), República Dominicana (2002), Venezuela (2002), Brasil (2002) y Chile (2008).

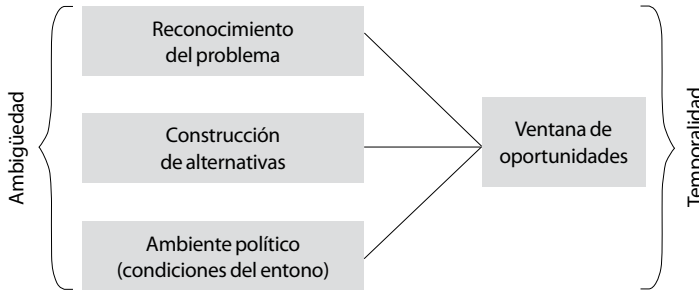
como la ciudadanía, la justicia o el acceso al poder (Ingram y Schneider, 2006). De acuerdo con Dye (2007), “la política pública es todo aquello que los gobiernos escogen hacer o no hacer”. Supone, por tanto, escoger qué objetivos se alcanzarán, a quienes se privilegiará, cómo se escogerán las alternativas, etc. (Kay, 2006). De hecho, los mecanismos mediante los cuales los gobiernos focalizan su atención sobre determinados tópicos es un elemento central para entender cómo opera el sistema político y cómo se implementará la decisión (Chaque’s y Baumgartner, 2013).

En términos generales, las críticas a las políticas públicas indígenas se relacionan con la imposición de valores desde las culturas dominantes, el sesgo en lo que se considera relevante, la falta de espacios de participación, la subvaloración de la cosmovisión indígena y la racionalidad preponderante en los enfoques, entre otros (Inkeless, 2000; Fonseca, 2001; Peyser, 2003; Hall y Patrinos, 2004). Como señala Clayton (2013), es necesaria una real implicación y participación de los actores destinatarios de la política en todo el proceso, para asegurar una mayor coherencia entre su formulación y su implementación.

Como señala el BID “las políticas son el resultado de intercambios complejos entre actores políticos en un cierto contexto institucional” (Stein *et al.*, 2006). Por tanto, una cuestión que requiere profundización es qué hace que sobre ciertos aspectos (y no otros) surjan intervenciones de política pública y cómo, a partir de los aciertos y desaciertos de esta etapa, surgen problemas en su implementación. Se requiere un marco de análisis que considere no sólo las reclamaciones y demandas de los pueblos indígenas sino también los intereses y valores que diferentes actores con cuotas de poder han intentado colocar en la agenda de decisiones (Craft y Howlett, 2012).

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

DIAGRAMA 1. Modelo de Kingdon (1995). Componentes del proceso de formulación de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia con base en Kingdon (1995).

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 (*politic stream*).

En el diagrama 1 se visualizan los principales componentes del modelo propuesto por John Kingdon.

Sin embargo, el análisis de la política indígena requiere añadir elementos que permitan una mejor comprensión de la pugna de intereses y valores entre culturas distintas donde, por regla general, las culturas dominantes han determinado los contenidos de las alternativas y decisiones, subvalorando aquellas sustentadas en la cosmovisión de estos pueblos (Kymlicka, 2007).

Por lo tanto, el enfoque de Kingdon estará complementado con el enfoque del diseño político y construcción social (*social construction and policy design*) provisto por Ingram y Schneider (1997), que no sólo considera componentes racionales o instrumentales sino también valorativos, tales como las construcciones sociales, las imágenes y los supuestos subya-

centes (Cruz Rubio, 2010), reconociendo las consecuencias sociales y políticas que genera un buen (o mal) proceso de formulación e implementación.

Para este enfoque, los problemas sociales tienen una carga valorativa, pues la construcción social abarca formas mediante las cuales se configura la realidad y donde los formuladores de la política pública distribuyen “beneficios y cargas” a las poblaciones objetivo de la política con el objetivo de generar mejoras o perpetuar su propia construcción de la realidad (Ingram y Schneider, 1997).

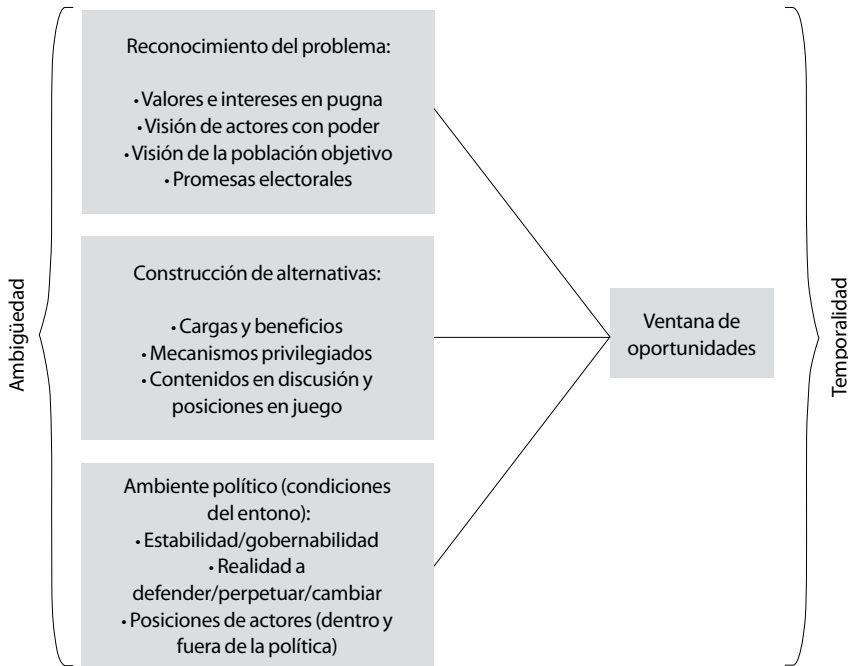
Por lo tanto, el modelo propuesto por Ingram y Schneider (1997) permite complementar el provisto por Kingdom (1995) al favorecer un mejor análisis del proceso de formulación de la política pública indígena y al ofrecer un enfoque distinto ya que, como señalan sus autores, “este enfoque enriquece el análisis de investigadores que se apoyan en otros enfoques, otorgando un mejor examen de lo que ocurre en la ‘caja negra’ de las políticas públicas” (Schneider y Sidney 2009).

El modelo propuesto se observa en el diagrama 2.

A este complejo proceso se debe sumar la interacción de diferentes actores involucrados que tienen puntos de vista que se superponen, contradicen o que entran en conflicto, tanto sobre las formas de solución del problema como sobre las estrategias necesarias para responder a ellas (Wesselink, Colebatch y Pearce, 2014).

Este modelo de síntesis será aplicado a un caso particular de formulación de política pública indígena en Chile, marcado por un periodo de gobierno (1994-2000) que busca consolidar una agenda de desarrollo económico-productiva que contradice la visión de los pueblos indígenas. En ese sentido, el modelo propuesto considera las reclamaciones de estos pueblos desde su propia cosmovisión. Por lo tanto, entender propuestas vinculadas al territorio, el reconocimiento de liderazgos ancestrales o la autodeterminación política deberán ser atendidas considerando su propia mirada, y contextualizarse en torno a factores subjetivos como la desconfianza hacia un Estado que no ha logrado responder de manera adecuada a su diversidad (Mariman, 2012).

DIAGRAMA 2. Síntesis de los modelos de Kingdon (1995) Ingram y Schenider (1997)
Componentes de análisis del proceso de formulación de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia con base en Kingdon (1995) e Ingram y Schneider (1997).

METODOLOGÍA Y DATOS

Este artículo presenta un estudio de caso explicativo de carácter exploratorio. Para ello nos ceñimos a lo argumentado por Yin (1994), quien señala que esta estrategia es la adecuada cuando la pregunta de investigación indaga “cómo” o “por qué”, cuando el investigador tiene poco control sobre los eventos y cuando el foco de la investigación es un fenómeno contemporáneo de la vida real (Yin, 1994, 5).

Como técnica de recolección de datos se utilizó principalmente la entrevista en profundidad,⁶ que fue aplicada, entre mayo y agosto de 2012, a 22 actores identificados como clave,⁷ que desempeñaron roles de relevancia durante el periodo estudiado y a quienes se les preguntó sobre aspectos relacionados con el proceso de formulación de la política pública indígena y su implementación, considerando las variables aportadas por el modelo de síntesis propuesto. La identificación de los entrevistados se realizó siguiendo los criterios de muestreo teórico (para establecer comparaciones de actores, actividades relevantes y categorías analíticas) y saturación teórica (que evita recoger información que no agrega valor) (Valles, 2007, 356).

El análisis de los contenidos de dichas entrevistas se realizó utilizando la “teoría fundada”, mediante un análisis individual y transversal de las categorías surgidas desde los polos temáticos que permiten 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, entre las que se encuentran la revisión de fuentes documentales y la revisión y análisis de medios de prensa escritos publicados en Santiago y en las regiones con mayor presencia indígena entre los años 1994 y 2000, para contextualizar el periodo desde el punto de vista del ambiente político. El análisis de prensa también ha permitido identificar aspectos de la discusión política acerca del tema, expresados a través de los medios, cuáles fueron los actores a los que públicamente se vinculó con la formulación de la política y cómo este tema se insertó en la discusión política. Por su parte, el análisis documental de programas de gobierno, discursos y normativas ha permitido identificar conceptos clave en el proceso de construcción de la política pública.

⁶ Las entrevistas fueron solicitadas con aseguramiento de anonimato de lo expresado por los entrevistados. Por lo tanto, se les ha asignado una etiqueta general para identificar su rol, sin ningún tipo de referencia al género. Esto, a su vez, da cumplimiento a las normas de consentimiento informado que guían las investigaciones del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de Chile, que financió la presente investigación.

⁷ Estas entrevistas se realizaron entre los meses de marzo y septiembre de 2012.

ESTUDIO DE CASO: LOS HECHOS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA INDÍGENA EN EL GOBIERNO DE EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE

EL RECONOCIMIENTO DEL PROBLEMA

Para la mayoría de los entrevistados este periodo fue uno de los más complejos en términos de relación con los pueblos indígenas. Si bien se valoraban avances realizados en materia institucional durante el gobierno anterior,⁸ comenzaron a surgir las primeras voces disidentes en torno a las limitaciones de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi)⁹ para enfrentar la magnitud y diversidad de las demandas por restitución de tierras,¹⁰ junto con la poca voluntad política del gobierno para avanzar en el reconocimiento de los derechos políticos (Entrevista a ex asesor, 2012).

Aunque en el programa de gobierno no se incluía a los pueblos indígenas, existía cierto nivel de confianza en que se continuaría profundizando en las promesas pendientes y que la institucionalidad creada sentaría las bases para una relación respetuosa con los pueblos indígenas. Si bien desde finales del gobierno anterior existían manifestaciones por la lentitud en la restitución de tierras (como demanda fundamental), se entendía que la institucionalidad solucionaría dichas demandas por la vía de la gestión (Entrevista a ex directivo, 2012).

La prioridad del gobierno estaba en la consolidación del modelo económico sobre la base de la atracción de capital extranjero y el aumento de la

⁸ Gobierno de Patricio Aylwin Azocar, 1990-1994.

⁹ Esta corporación es un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación, cuya misión es 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.

¹⁰ La Ley 19.253, promulgada el 5 de octubre de 1993, crea el Fondo de Tierras y Aguas que será ejecutado por la Conadi. En su aspecto central se refiere a la solución de litigios sobre tierras entre personas indígenas, comunidades indígenas y particulares, provenientes de los títulos de merced u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado a favor de los indígenas. Asimismo, el Fondo de Tierras contempla el otorgamiento de un subsidio para la adquisición de tierras por parte de los indígenas. 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 los terrenos.

tasa de crecimiento señalado como uno de los seis ejes¹¹ de acción para el periodo, con un fuerte énfasis en el fomento de grandes obras de infraestructura. Como señalara el propio presidente, el país debía resolver su situación energética superando sus “déficit en materia de mantenimiento y disponibilidad de infraestructura. De no ser superada esta carencia, constituirá una traba importante en el desarrollo económico futuro”.¹²

Conceptos como modernización, inversión privada, atracción de capitales, necesidades energéticas, entre otras, comenzaban a ser escuchadas con frecuencia en los discursos e intervenciones del presidente y de los ministros de la época, marcando la pauta para la toma de decisiones y la focalización de esfuerzos y recursos (Entrevista a ex asesor, 2012). Sería esta agenda la que chocaría con los intereses de los pueblos indígenas, pues gran parte de las inversiones debían realizarse en territorios ocupados por sus comunidades, que no estaban dispuestas a ceder derechos territoriales para la explotación de recursos por parte de empresas forestales, mineras o eléctricas (Entrevista a dirigente indígena, 2012).

Si bien en la discusión de la Ley 19.253 los pueblos indígenas no lograron colocar en la agenda el concepto de territorio, la norma reconocía al menos las “tierras indígenas”, cuya propiedad tiene como titulares a las personas naturales indígenas o a la comunidad indígena definida por ley, entregando al Estado un rol de protección de las mismas, para velar por su adecuada explotación y propendiendo a su ampliación (Entrevista a ex asesor, 2012).

En ese contexto, difícilmente podía aumentar la inversión privada en territorios que se demandaban como ancestrales y cuya restitución comenzaba a ser exigida por vías no institucionales, al no encontrar respuestas adecuadas en la institucionalidad vigente. Como señala un entrevistado “el mundo indígena siempre ha tenido una mayor claridad de cuáles han sido

¹¹ Los otros ejes eran la erradicación de la extrema pobreza, el establecimiento de un régimen moderno de relaciones laborales, la construcción de sistemas de salud y educación eficientes, de amplia cobertura y preparados para las exigencias de una sociedad en rápido crecimiento y la inserción internacional del país.

¹² Mensaje presidencial del 21 de mayo de 1994.

sus demandas históricas [...] las fuerzas políticas y los gobiernos no han tenido ni 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 directivo, 2012).

Se observa, entonces, una colisión de intereses y valores entre aquellos defendidos por los pueblos indígenas (principalmente mapuche) y aquellos que el gobierno pretende impulsar en su agenda. Dadas las características del presidente y la relevancia que el crecimiento tiene para él existirán pocos espacios para que sean los indígenas quienes influyan en las decisiones de política pública (Entrevista a académico, 2012). Mientras que para el Estado la tierra se convierte en un recurso que potencia el crecimiento económico, para el pueblo mapuche se trata de una relación cultural-ancestral que sustenta su propia supervivencia (Entrevista a dirigente indígena, 2012).

En ese contexto comienzan a producirse las primeras tomas de terrenos por comunidades mapuche que reclaman su derecho a la restitución y a la explotación de los mismos de acuerdo con su cultura. Según datos de la época, al año 1996 existían más de 1 300 concesiones mineras a empresas nacionales o extranjeras, de las cuáles al menos 144 se encontraban en territorio mapuche. De esa forma, la tenencia privada del territorio ascendía a 2.1 millones de hectáreas (Aylwin, 2000) frente a no más de 500 mil hectáreas que estaban en manos de comunidades indígenas. Ante esta realidad, el avance de una agenda productiva no podía menos que provocar el malestar de estas comunidades (Entrevista a ex ministro, 2012).

Se producen así varias tomas en fundos considerados emblemáticos por la magnitud de sus explotaciones y por el espacio geográfico en el que se encontraban, entre ellos el Fundo Pidenco (propiedad de la empresa forestal Bosques Arauco) y el Fundo Puren (propiedad de la empresa Forestal Mininco), este último con una superficie de 350 mil hectáreas, lo que supuso intensas negociaciones entre Conadi y los empresarios por la restitución de los terrenos junto con intentos fracasados por comprar estas tierras a las empresas.¹³ Comenzaban a ser evidentes las limitaciones del Fondo de

¹³ Esto considerando lo señalado en la Ley 19.253, artículo 20 inciso *b*) cuyo objetivo es “financiar

Tierras y Agua, que dejaba en manos del mercado una decisión con implicancias políticas (Entrevista a académico, 2012).

En diciembre de 1996 se produce la quema de tres camiones madereros y dos torres de faena pertenecientes a la empresa Forestal Arauco y Constitución, hecho que es atribuido a comuneros mapuche, y que evidenciaba la radicalización de las movilizaciones. Este hecho puso al presidente en una situación difícil, pues no podía dejar de involucrarse, especialmente porque su proyecto se sustentaba en la confianza del sector empresarial, que denunciaba la existencia de un “estado de guerra” en la zona. Por otra parte, necesitaba dar muestras efectivas de una transición democrática y estos hechos atentaban contra esa agenda (Entrevista a ex directivo, 2012).

Es así como el gobierno presentó un requerimiento para aplicar la Ley de Seguridad del Estado¹⁴ que terminó con la detención de más de diez comuneros acusados de infracción a dicha ley. Sería la primera vez en la democracia que se invocaba una norma de este tipo para resolver un conflicto con los pueblos indígenas, dejando en evidencia el nulo entendimiento de la verdadera problemática que subyacía a estas actuaciones más violentas, sin que existiera un *mea culpa* por parte del gobierno (Entrevista a dirigente indígena, 2012). Para algunos entrevistados se trató de un error cuyas consecuencias serían más graves que la acción misma, pues rompería el diálogo con las comunidades y sentaría las bases para una relación conflictiva que se mantiene hasta nuestros días (Entrevista a ex asesor, 2012).

Sin embargo, estas acciones no supusieron un viraje en política indígena sino más bien la excusa para seguir concretando su agenda modernizadora, evidenciada en el avance de uno de los proyectos de infraestructura más polémicos de los últimos tiempos (Entrevista a ex directivo, 2012). Este

mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras, en especial, con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones, judiciales o extrajudiciales, relativas a tierras indígenas en que existan soluciones sobre tierras indígenas o transferidas a los indígenas, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas”.

¹⁴ Ley 12.927 del año 1975: establece y tipifica los delitos de mayor gravedad que atentan contra la soberanía, el orden público, la seguridad interna y externa del país, entre otros, y que supone la aplicación de penas mayores.

proyecto es la construcción, en territorio pehuenche,¹⁵ de la Central Hidroeléctrica Ralco, de la empresa de capital español Endesa S.A., que formará parte de un complejo de seis represas que se venían construyendo desde 1990 (cuando en Chile no existía Ley Indígena ni marco regulatorio medioambiental).

Este proyecto involucraba la inundación de más de 3 400 hectáreas de territorio ocupado por comunidades pehuenche, obligando a la empresa a relocalizar a más de 70 familias. Ante el surgimiento de manifestaciones en contra del proyecto, desde sectores del Ejecutivo comenzaron a surgir presiones para encontrar soluciones legales que permitieran superar las trabas institucionales y normativas que impedían su avance. Es así como, después de varios trámites, en junio de 1997 la Corporación Nacional de Medio Ambiente (Conama) autorizaba la construcción de la Central (Entrevista a ex directivo; Entrevista a académico, 2012). De esa forma sólo quedaba superar las trabas que imponía la Ley Indígena.

En ese contexto, la empresa Endesa debía obtener la firma de cada una de las familias pehuenche afectadas, autorizando la permuta de sus terrenos.¹⁶ Si alguno de los propietarios se oponía, no se podía seguir adelante con los trabajos. En este contexto la Conadi tenía un rol activo, pero a la vez complejo, pues debía verificar y autorizar las permutas. Surgieron las primeras denuncias de presiones por parte de la empresa y de sectores de gobierno interesados en que se avanzara en la construcción de la central, lo que deri-

¹⁵ En mapudungún significa: gente del pehuén. Forman parte del pueblo mapuche, habitan la zona cordillerana del centro sur del país. Su nombre se deriva del piñón, fruto de la araucaria, que forma parte de su sustento.

¹⁶ Esto porque la Ley 19.253 señala, en su artículo 13, que las tierras indígenas, “por exigirlo el interés nacional, gozarán de la protección de esta ley y no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia”, sin embargo, agrega que aquellas tierras cuyos titulares sean personas naturales indígenas, “con la autorización de la Conadi, se podrán permutar por tierras de no indígenas de similar valor comercial debidamente acreditado, las que se considerarán tierras indígenas desafectándose las primeras”. Para aplicar el plan de relocalización, Endesa tenía dos opciones: 1) exigir legalmente las servidumbres por obras hidroeléctricas basadas en el DFL 1 del año 1982 que regula las concesiones eléctricas. Sin embargo, la Ley Indígena debía primar sobre el DFL pues se trataba de una ley más nueva y 2) obtener la firma las familias propietarias de los terrenos que serían inundados, negociando con ellos un contrato por permuta de tierras.

varía en la salida de dos directores de la corporación que se oponían al proyecto, dejando en evidencia la fragilidad de la institucionalidad indígena para resolver el conflicto y deslegitimando a la Conadi en su rol de coordinadora de la política indígena, lo que le significó caer en una situación de intervención de la que no logrará reponerse institucionalmente nunca más (Entrevista a académico, 2012).

El avance en las gestiones de la Conadi para facilitar la autorización de las permutas a través del nombramiento de un nuevo director (el primer no indígena en estar al frente de la corporación) junto con el avance en las obras, derivaron en nuevas movilizaciones que exigían el respeto a sus derechos y la incorporación de los pueblos indígenas como sujetos centrales en las decisiones (Entrevista a ex directivo, 2012). Con el proyecto aprobado, sólo quedaba resolver la obtención de las firmas para la permuta, lo que se lograría en medio de la defensa que diferentes grupos ecologistas, parlamentarios y de la sociedad civil hicieron para detener la construcción de la represa.

Como salida institucional, el presidente inicia a mediados de 1998 (es decir, a menos de dos años del cambio de gobierno) una serie de diálogos a nivel de comunidades mapuche para “escuchar sus opiniones y sensibilidades y desmitificar la idea de que lo que ellos buscan es mayor autonomía y que, en realidad, lo que necesitaban era mejorar sus condiciones de pobreza y de acceso a servicios” (Entrevista a dirigente indígena, 2012).

En ese sentido, la formulación del problema que origina la política buscó mantener el *statu quo* institucional y normativo en torno a los pueblos indígenas. La defensa que hacen los mapuche de su territorio sólo se comprende cuando se consideran en el debate la subvaloración constante y la marginación que han vivido desde el origen de la sociedad chilena (Entrevista a académico, 2012). En ese sentido, lo que estará en pugna para formular el problema será qué intereses se defenderán y qué valores se privilegiarán, aun cuando existe una decisión racional de continuar con la política de crecimiento económico.

Para el Ejecutivo el problema se relaciona más bien con el acomodo que las comunidades indígenas deben encontrar respecto de esta decisión, aca-

tando aquello que beneficie a toda la sociedad chilena (Entrevista a dirigente indígena, 2012). Esto se evidencia en el discurso que el presidente dio con ocasión de la inauguración de la Central Hidroeléctrica de Pangué en 1997: “¿Puede Chile renunciar a construir centrales eléctricas? No... No vamos a detener el desarrollo eléctrico, lo que no implica que futuras centrales estén exentas de cumplir con todos los requisitos que pide la ley” (*La Segunda*, 1997).

De ahí en adelante, el problema que articulará la mayoría de las decisiones de política indígena se centrará en el llamado “conflicto mapuche”, pues serán ellos quienes liderarán movilizaciones que presionarán para tener mayor atención de sus demandas como sujetos de derecho (Entrevista a académico, 2012). Por otra parte, esto también estará relacionado con que los territorios más atractivos para la inversión pública o privada son aquellos que pertenecen o que son reclamados por estas comunidades, pues son ricos en recursos naturales. Éste ha sido uno de los factores que ha forzado, de manera histórica, la migración de estos pueblos a los centros urbanos (Ashley, 2014).

LA CONSTRUCCIÓN DE ALTERNATIVAS: SELECCIÓN DE ESTRATEGIAS Y CONSTRUCCIÓN DE AGENDA

En este escenario, se hacía necesario articular una estrategia de construcción de alternativas de política que no pusiera en la agenda las demandas territoriales, el reconocimiento de autonomía o de derechos políticos de los pueblos indígenas. Más bien se buscaba privilegiar formas de consulta que permitieran construir un petitorio que sintetizara las necesidades prioritarias en una especie de “proceso inductivo” (Entrevista a ex directivo, 2012).

El presidente instruyó al entonces ministro de Planificación y Cooperación,¹⁷ German Quintana, la realización de los llamados “diálogos comunales”, que se desarrollarían en 31 comunas de la IX región (Región de la Araucanía con mayoría mapuche), y en aquellas consideradas más conflic-

¹⁷ La Conadi es un servicio que depende de este Ministerio, actual Ministerio de Desarrollo Social.

tivas de la VIII y X regiones, con el objetivo de cuantificar la demanda, para efectos de reorientar la política social del gobierno en torno a los pueblos indígenas. Si bien será la Conadi la que conducirá operativamente los diálogos en colaboración con los gobiernos regionales, será el Ministerio de Desarrollo Social (Mideplan) el que convocará y definirá los puntos a discutir, asumiendo un liderazgo que para muchos ya daba señales de la poca relevancia de la Conadi (Entrevista a ex académico, 2012).

El objetivo de estos diálogos es identificar, sistematizar y cuantificar las demandas de cada comunidad local, respondiendo a una mayor vinculación del sector público con la dirigencia indígena de base. En total participaron 658 comunidades y asociaciones indígenas que representaron un universo de más de 3 500 personas.¹⁸

La realización de estos diálogos no estuvo exenta de conflicto, pues existían sectores indígenas que no estaban de acuerdo con este mecanismo que, una vez más, pretendía engañar y desviar el foco de atención (Entrevista a dirigente indígena, 2012). Como recuerda un entrevistado “la realización de los diálogos fue compleja, muchos dirigentes suspendían las reuniones, o gritaban e insultaban... pero al final la mayoría de los indígenas no estaba por esa vía... muchas mesas fueron interrumpidas...” (Entrevista a ex asesor, 2012).

El informe resultante tuvo un carácter cuantitativo, para dar un sello más vinculado a la gestión de una demanda, cuya relevancia y priorización sería demostrada por las propias cifras y análisis estadísticos minimizando la capacidad de los movimientos más radicalizados de discutir frente “al poder de los números” (Entrevista a dirigente indígena, 2012). Como señala un entrevistado, el informe “se asemejaba a una lista de supermercado: me falta asistencia técnica, me falta un camino, me falta un puente, me falta educación. Así, aspectos como la tierra quedaron en noveno lugar” (Entrevista a dirigente indígena, 2012).

Desde la perspectiva del gobierno, los resultados de los diálogos permitieron demostrar que la principal preocupación de los pueblos indígenas

¹⁸ De acuerdo con el Censo 1992, la población mapuche de esas regiones se distribuía de la siguiente manera: VIII región: 125 180; IX región: 143 769 y X región, 68 727.

era la pobreza o la falta de recursos, y no la reivindicación territorial o la autonomía como habían querido demostrar aquellos grupos que se marginaron del proceso de consulta (Entrevista a académico, 2012). Como señalaba en una entrevista a los medios el entonces ministro Germán Quintana “el problema principal es la baja productividad de las tierras mapuche, lo que lleva a las comunidades a solicitar más tierras... pero eso se resuelve incrementando la productividad agrícola con mayor maquinaria, infraestructura y servicios... esto es prioritario porque permitirá superar la situación de pobreza. Los indígenas no piden autonomía, lo que más piden es [...] ayuda del Estado para salir de la situación de pobreza en la que viven” (*El Austral*, 1999).

Una vez finalizados los diálogos comunales, y una vez que se contaba con los resultados cuantificados, el presidente creó por Decreto Supremo Núm. 122 la Comisión Asesora del Presidente de la República sobre Pueblos Indígenas, cuya misión es proponer políticas, planes, programas e iniciativas a partir de los resultados de los diálogos. En el mensaje de creación de la comisión el presidente señalaba que “resulta indispensable hacer coherentes, las iniciativas públicas y privadas que inciden en el desenvolvimiento de los pueblos indígenas y en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que los integran”. De esta forma, las indicaciones de formulación de la política venían con un alcance predefinido, donde no sólo se trataba de dar coherencia a las demandas surgidas de los diálogos sino también hacer coincidir estas propuestas con la agenda impulsada por el gobierno en materia productiva (Entrevista a académico, 2012).

La comisión estuvo compuesta por el ministro de Planificación y Cooperación, quien la presidió, el director de la Conadi, quien actuó como secretario, y once representantes del mundo indígena, de gobierno y de organizaciones de la sociedad civil. La comisión también hizo un levantamiento de necesidades y demandas desde las propias comunidades, donde los resultados mostraron mayor variedad temática que la recogida en los diálogos comunales, pues aparecieron aspectos vinculados al territorio, la cultura y la educación. De hecho, en el diagnóstico se recogía la importancia de la tierra como elemento central de su cultura, además del rol de los medios de

comunicación y la “caricaturización” que hacen de los pueblos indígenas, que contribuye a los estereotipos (Midelplan, 1999).

El 5 de agosto de 1999 el presidente anunció el denominado Pacto por el Respeto Ciudadano (faltando aproximadamente un año para el término de su gobierno). En su discurso señaló que para el gobierno “ha sido una constante preocupación mejorar las condiciones de vida de los chilenos que pertenecen a nuestros pueblos indígenas, para asegurarles efectivas oportunidades de integración al desarrollo del país” (CEME, 1999).

Este pacto, suscrito por diferentes organizaciones e instituciones del Estado, no fue firmado por los dirigentes empresariales, a pesar de haber sido ellos los primeros actores en solicitar la actuación del gobierno en el llamado “conflicto mapuche”. Esto se sustentaba en la disconformidad con la “actitud adoptada por las autoridades para resguardar sus intereses”, agregando que “el único pacto que rige la vida ciudadana en Chile es la Constitución Política, la cual consigna tanto los derechos como los deberes de todos los chilenos” (*El Mercurio*, 1999).

En definitiva, el análisis de la política indígena del periodo tuvo una visión limitada en la construcción de alternativas, sin recoger la cuestión de fondo que motivaba el descontento de los pueblos indígenas y que marcó la agenda conflictiva del territorio. Evidencia, más bien, la complejidad que dicho proceso adquirió a la hora de recoger y considerar las verdaderas necesidades de estos pueblos, en los que están implicados aspectos de supervivencia cultural y donde las visiones de los principales actores no tienen punto de encuentro, produciéndose una pugna por instalar sus propios intereses y valores en la agenda. Serán aquellos actores con poder político los que, en definitiva, ganarán esta pugna (Entrevista a académico, 2012).

Uno de los elementos que surge como factor de la formulación es la decisión del propio presidente de no abordar temáticas de fondo, entre las que se encontraban no sólo factores de pobreza sino también de territorio, reconocimiento de derechos políticos, fortalecimiento de la institucionalidad indígena y la valoración real de estos pueblos en el modelo de desarrollo que se estaba proponiendo, entre otros. En esto coincidían varios

lonkos (jefes mapuche) que reforzaban, una vez mas, que “la solución pasa por la tierra” (*El Austral*, 1999a).

Para algunos expertos, la falta de un marco legal que permitiera reconocer y empoderar a los pueblos indígenas,¹⁹ como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que asegurara un proceso legítimo de consulta o su reconocimiento constitucional, hacía difícil que cualquier iniciativa de largo alcance pudiera avanzar, dejando espacios para un manejo de la normativa vigente a favor de los intereses de un sector privilegiado (Entrevista a académico, 2012).

Por lo tanto, existió una desconexión entre los contenidos de la política y el problema que la originó. Como señala un entrevistado “en el caso de Chile, ha existido un proceso de asimilación que se ha reproducido y que descansa en la subestimación y hasta el desprecio de lo indígena. De ahí el rechazo de las poblaciones originarias a esas políticas y su demanda insoslayable de dignidad” (Entrevista a ex directivo, 2012).

Una de las explicaciones para ello es que el gobierno no visualizó el movimiento indígena como un factor destabilizador sino más bien como un conflicto localizado temática y territorialmente, que no ameritaba sacrificar la agenda del presidente (Entrevista a ex directivo, 2012). Como señala un entrevistado “yo nunca escuché a nadie en el gobierno ni a parlamentarios de la coalición, que señalara que esto era un quiebre que significaba que toda esta política había que revisarla [...] el fondo era cómo hacemos el esfuerzo para seguir orientando la política indígena dentro del eje sobre el cual fue concebida” (Entrevista a ex asesor, 2012).

¹⁹ El único instrumento que había sido ratificado por Chile recientemente (29 de diciembre de 1995) era el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América y el Caribe, cuyo objetivo era “establecer un mecanismo destinado a apoyar los procesos de autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de América Latina y del Caribe, en adelante denominados “pueblos indígenas”. Sin embargo, este fondo no tenía ningún efecto en el reconocimiento de derechos políticos para los pueblos indígenas, como sí lo tenía el Convenio 169. Otros instrumentos relevantes, con alguna injerencia para los pueblos indígenas ratificados por Chile hasta ese momento eran el Pacto de Derechos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos del 23 de marzo de 1976 y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial del 4 de enero de 1969.

Otra de las explicaciones es que los tomadores de decisión no entendían la importancia de los puntos en juego desde la mirada indígena. Para algunos sectores del gobierno se estaba dejando pasar la necesidad energética de 16 millones de chilenos por un pequeño grupo que no compartía esta visión, en la que el Estado debía promover el bien común de toda la sociedad chilena y no sólo a los mapuche, pero sin consultar efectivamente a los pueblos indígenas sobre su visión del bien común (Entrevista a ex directivo, 2012).

En ese contexto, no es extraño que la solución adoptada privilegiara aspectos como infraestructura, servicios e inversión pública, entre otros. Por lo tanto, las alternativas seguían el camino de la “institucionalidad” vigente y no consideraron aspectos que hicieran colisionar la ley indígena con otras normas o leyes. La visión es que Chile es un Estado unitario y que los pueblos indígenas forman parte de este Estado, con lo cual deben acatar las decisiones que se tomen en nombre del mismo (Entrevista a ex asesor, 2012).

En otro sentido, el proceso de formulación de la política evidencia la poca importancia del rol de la Conadi como organismo coordinador de política indígena. La implementación del Pacto por el Respeto Ciudadano suponía una acción concertada entre diferentes sectores (agricultura, educación, salud, vivienda, etc.), con un aumento del presupuesto público para las organizaciones involucradas, pero no otorgaba a la Conadi ningún rol de coordinación, conducción o fiscalización de las inversiones (Entrevista a ex directivo, 2012). Muy por el contrario, el proceso de definición de alternativas estuvo radicado en el Ministerio de Planificación y Cooperación, donde el ministro respectivo ocupaba los cargos de dirección tanto en los diálogos regionales como en la Comisión Asesora Presidencial. Con ello comenzaría lo que algunos expertos señalan como “el proceso creciente de deslegitimación de la institucionalidad indígena” (Entrevista a académico, 2012). La Conadi deja así de ser un organismo representativo de demandas fundamentales para los pueblos indígenas (a poco más de cinco años de su creación) y pasa a ser un organismo que depende de la contingencia (Entrevista a directivo, 2012).

Todo lo anterior permite comprender los alcances de la política del periodo y la exclusión del territorio como foco de debate. Como se ha señalado, será aquí donde la confrontación de valores e intereses será mayor. Para

el gobierno se trata de un aspecto funcional, es decir, el territorio en función de una explotación productiva y puesta a disposición del desarrollo económico. Para los pueblos indígenas se trata de restituir lo que les pertenece de manera ancestral para desarrollar un proyecto de vida de acuerdo con su cosmovisión. No se trata de un bien transable económicamente sino de un sustento para su cultura (Entrevista a dirigente indígena, 2012).

AMBIENTE POLÍTICO, ACTORES Y POSTURAS EN JUEGO

Como se ha señalado, la política del periodo estuvo marcada por la contradicción entre las aspiraciones del gobierno y las comunidades que buscaban la restitución territorial.

Una de ellas se relacionaba con el Fondo de Tierras y Agua. La ley establecía que este fondo se utilizaría para otorgar subsidios o para financiar mecanismos que permitieran solucionar los problemas de tierras, es decir, para comprar terrenos que las comunidades demostraran, por diferentes medios,²⁰ que les pertenecían de manera ancestral. Para que esta solución fuera posible se requería el cumplimiento de ciertas premisas: *a*) que el dueño privado de las tierras estuviera dispuesto a vender, *b*) que el precio de venta fuera justo, de acuerdo con el valor del mercado, *c*) que la asignación de tierras respondiera a lógicas ancestrales para evitar los conflictos entre comunidades o la división de familias y *d*) que existiera confianza en el desarrollo del proceso.

Sin embargo, estas premisas no siempre se cumplieron. La especulación en torno a los precios llevó a triplicar el precio real por hectárea, lo que junto con la lentitud y la poca transparencia con la que se resolvían los procesos de asignación de tierras fueron dañando la credibilidad, surgiendo acusaciones en torno a la discrecionalidad de la Conadi para comprar terrenos o el favoritismo que se daba a unas comunidades sobre otras (Entrevista a ex directivo, 2012). Un reflejo de la falta de adecuación cultural

²⁰ Principalmente a través de títulos de merced o títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas.

del proceso se demuestra en la denuncia realizada por la Junta de Caciques de Butahuillimapu,²¹ que acusaba a la Conadi de atentar contra la unidad del pueblo mapuche al promover la creación de comunidades y asociaciones que rompían la tradición ancestral del cacicazgo.²²

Será en este contexto donde las decisiones del gobierno seguirán favoreciendo la inversión pública y privada en territorios ocupados por comunidades indígenas o en territorios que son reivindicados como ancestrales.²³ La expansión de las empresas forestales en la zona, la explotación del territorio, la llegada de nueva mano de obra y el uso de caminos por parte de camiones de estas empresas se convierten en una provocación para las comunidades (Entrevista a dirigente indígena, 2012). Por otra parte, el apoyo que el gobierno entregaba a estas prácticas sólo podía acrecentar el descontento y, al no existir canales institucionales válidos para la demanda, el conflicto sólo podía crecer.

En este escenario se produjeron cortes de caminos, tomas de terrenos en disputa y quemas de bienes pertenecientes a estas empresas. En el periodo serán dos las organizaciones indígenas a las cuales se responsabiliza de este tipo de actos y que serán las que liderarán la mayoría de las reivindicaciones territoriales. La primera de ellas, que ya había tenido protagonismo en el gobierno anterior, es el Consejo de Todas las Tierras, creado en 1990 y liderado por Aucán Huilcamán, que postulaba el logro de una autonomía política territorial para el pueblo mapuche para poseer, controlar y gestionar su territorio conformando una nueva institucionalidad sobre la base de la participación y la autonomía.

La segunda organización relevante es la Coordinadora Arauco Malleco (CAM), creada en 1998. Esta organización parte de la base de romper “todo diálogo con el Ejecutivo”, proponiendo recuperar las tierras ancestrales y promoviendo la autodeterminación del pueblo mapuche. Sus inquietudes políticas nacieron como una reacción a sus antepasados políticos cercanos

²¹ Organización ancestral conformada por lonkos mapuche.

²² 14 de octubre de 1995.

²³ De acuerdo con datos históricos, la llamada “pacificación de la Araucanía” supuso la reducción del territorio indígena de cinco millones de hectáreas a unas 500 hectáreas (Hopenhayn y Bello, 2001).

que fueron cooptados por la Conadi, llevándolos a dejar de lado las reivindicaciones de su pueblo (Pairicán y Álvarez, 2011). Esta será la organización más relevante para los años que siguen.

En esta escalada de acciones reivindicativas, un actor principal serán los empresarios, quienes denunciaban la existencia de un “verdadero estado de guerra declarado por grupos indígenas que [...] han causado daños millonarios” (*El Mercurio*, 1997). Éste será un actor con poder, pues la política gubernamental daba a los empresarios un rol central como impulsores del progreso y bienestar económico de la sociedad (Skorjaer, Munk y Helboe, 2014; *La Segunda*, 1997a, 1997b).

Para algunos expertos se inicia una nueva forma de relación entre las comunidades indígenas y el Estado que se mantiene hasta nuestros días, en ésta se aducen cuestiones de seguridad interna para justificar la excesiva presencia de fuerzas de orden y seguridad pública en la zona, y donde comienzan a surgir las primeras denuncias por “abuso de fuerza” por parte de carabineros a familias mapuche²⁴ (Entrevista a académico, 2012). Por otra parte, esto se sustenta en la aparición de las primeras denuncias que señalan el apoyo de grupos terroristas nacionales e internacionales que no sólo dan entrenamiento a los comuneros mapuche sino que también apoyarían con financiamiento su causa (Entrevista a ex asesor, 2012).

El propio gobierno comienza a defender esta tesis de la infiltración, y las fuentes de seguridad demostrarían que en estos hechos estarían implicados diversos movimientos. Producto de las investigaciones, la justicia ordena detener a diez comuneros, que serán sentenciados a tres años de prisión bajo la Ley de Seguridad del Estado, generando la desaprobación de algunos sectores que denuncian discriminación y falta de criterio del gobierno. Comienzan a sumarse nuevos actores que intentan intervenir en esta situación, oponiéndose a que los comuneros sean juzgados bajo los preceptos de dicha norma (Entrevista a ex asesor, 2012). Una organización creada por

²⁴ Esto se reseña en el Informe “Impacto Social de la Violencia y Represión en comunidades Mapuche de Malleco, 1997-2005, desde la perspectiva de los afectados/as”, de Eduardo Mella, David Núñez y Tania Solar, 2006. En este informe se recogen los efectos que tuvieron los primeros allanamientos producto de las investigaciones en torno a los atentados ocurridos en Lumaco en diciembre de 1997.

diferentes representantes de la sociedad civil conformaron La Comisión Especial No Gubernamental de Defensa del Pueblo Mapuche, que se manifestaba en contra de la aplicación de la ley pues se trataba de “un problema entre particulares que no pone en peligro la seguridad del Estado”; es más bien una consecuencia lógica de la pobreza y el aislamiento en el que viven las comunidades indígenas (*El Austral*, 1999b).

Por otra parte, la Iglesia Católica se convertirá en un importante actor de la época a través de documentos y declaraciones que proponen la necesidad de una política que realmente considere a los pueblos indígenas, presionando al gobierno a cambiar su postura. Incluso el propio presidente de la República daba cuenta de este rol en su Mensaje Presidencial del año 1999, al señalar que “el gobierno comparte esta postura”. Otros actores que asumirán posiciones al respecto serán algunos partidos políticos a través de sus parlamentarios, entre la denominada “bancada verde”,²⁵ que cuestiona el accionar del gobierno (*El Mercurio*, 1997a).

Sin embargo, aun en este escenario de conflicto creciente, el Ejecutivo continuaba con la creación de la Central Hidroeléctrica de Ralco. Desde su perspectiva, esta inversión se justificaba por las necesidades energéticas que el país demandaba (Entrevista a ex directivo, 2012). Desde la perspectiva de los pueblos indígenas, se estaba atentando contra la cultura al intentar superponer factores económicos a otros de carácter ancestral, demostrando una vez más la poca relevancia que estos pueblos tienen en las decisiones políticas.

Por primera vez, de forma concreta, la institucionalidad creada para los pueblos indígenas colisionará con otra creada para tratar factores medioambientales en los proyectos de inversión, donde finalmente primará la segunda (Entrevista a académico, 2012). Efectivamente, a inicios del gobierno de Eduardo Frei (el 1 de marzo de 1994) se promulga la Ley 19.300 “de Bases Generales del Medio Ambiente”, la cual crea un Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) al que deben someterse todas aquellas actividades o proyectos “susceptibles de causar impacto ambiental, en cua-

²⁵ Del Partido por la Democracia, Partido Socialista y Democracia Cristiana, respectivamente. Estos partidos formaban parte de la coalición gobernante.

lesquiera de sus fases”, y que consiste en un documento que se presenta a la Corporación Nacional de Medio Ambiente (Conama) en el cual se describen las características del proyecto o actividad que se pretenda llevar a cabo. Este punto será crucial en el conflicto que surgirá entre el gobierno, la empresa Endesa y las comunidades indígenas. Si bien el SEIA no se encontraba vigente al momento de iniciar el proyecto Ralco, Endesa “en su deseo de compatibilizar el desarrollo energético del país con los principios de sostenibilidad ambiental”, solicitó a la Conama “acogerse voluntariamente al sistema” (Suárez Delucchi, 2011).

Con ello, quedaba en manos de un organismo técnico la aprobación del proyecto y la definición de las medidas de mitigación de los efectos negativos que éste pudiera generar, especialmente con la inundación del territorio habitado por las comunidades pehuenche. En ese contexto, la ley adquiere un rol subsidiario y sólo intervendrá en el proceso una vez que el proyecto sea aprobado, ya que corresponde a Conadi autorizar la “permuta por tierras no indígenas de similar valor comercial debidamente acreditado” (Entrevista a ex ministro, 2012).

Surgieron grupos ecologistas que buscaban impedir el avance de la obra por los efectos que tendría en diferentes ámbitos, entre ellos: “la instalación de una población flotante de trabajadores, la aceleración del proceso de transculturación de las comunidades pehuenche y la erradicación de más de 70 familias de la zona, así como una alteración de distintas especies de animales que deberán modificar su hábitat natural”. Entre las organizaciones ecologistas destacan el Grupo Acción del Bío Bío (GABB), el Instituto de Ecología Política, la Alianza por la Defensa del Bosque Chileno, Greenpeace y el Consejo de Defensa de la Flora y Fauna (Codeff).

De hecho, el propio presidente tuvo que referirse a estas posturas. En la inauguración de la Central Hidroeléctrica de Pangué, criticó a los grupos ambientalistas reclamando: “¿cuándo se habían escuchado antes las preocupaciones por lo pehuenche?, ¿dónde estaban ellos todo el tiempo que esta gente ha vivido en la pobreza?”²⁶

²⁶ 11 de marzo de 1997.

Como medida de mitigación, Endesa proponía un “plan de relocalización” para las familias pehuenche consistente en los siguientes puntos: *a)* permuta de las tierras afectadas por otras ubicadas en los Fundos El Barco, El Huachi y Santa Ana, de acuerdo con las preferencias de cada familia. Se entregará a cada familia una parcela. En el caso de los predios afectados sólo en una pequeña parte, se ofrece la posibilidad de una compensación en especies productivas, animales, infraestructura (vivienda, galpón) o dinero, por un monto de al menos el doble del valor comercial del retazo que se afecta; *b)* entrega de una vivienda de superficie adecuada al tamaño del grupo familiar; *c)* diseño de programas de asistencia técnica de corto y largo plazo para apoyar a las familias en su desarrollo económico.

Comenzaron a surgir denuncias por presiones indebidas de parte de la empresa para obligar a los pehuenche a firmar la permuta de sus tierras, y de la poca protección que estos últimos tenían frente a un megaproyecto económico que contaba, además, con todo el poder político (Entrevista a ex directivo, 2012). En este punto la Conadi se veía en una situación compleja. La tensión entre ser un organismo de gobierno y la protección de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el proyecto se hacía evidente.

En ese sentido, el Ejecutivo presionaba por una agenda de la Conadi que agilizará el traslado de las familias pehuenche y permitiera el avance de las obras por parte de la empresa, que se habían visto retrasadas por las continuas manifestaciones de las comunidades y por la propia dinámica del SEIA. El rol del propio director de la institución se veía afectado por presiones de diferentes sectores, provocando la salida de dos de ellos por manifestar su posición contraria a la del Ejecutivo (Entrevista a ex asesor, 2012).

El consejo de la Conadi, instancia creada para ejercer “la dirección superior de la entidad”,²⁷ jugaba un papel importante, pues debía aprobar la decisión sobre permuta de tierras y el avance del proyecto. Sin embargo, dado que algunos consejeros presidenciales habían manifestado su interés en votar en contra del mismo, el propio presidente de la República les solicitaría su renuncia, generando una crisis de legitimidad mayor. De hecho, tras la

²⁷ Artículo 41, inciso 1, ley 19.253.

salida de los dos directores de la Conadi, sería la primera vez que se nombraría a un director no indígena, con una clara agenda de lograr la aprobación del proyecto (Entrevista a dirigente indígena, 2012). Será bajo esta gestión cuando, finalmente, se aprueben las permutas y se realicen los diálogos comunales impulsados por el presidente Frei para abordar la formulación de la política indígena.

Son varios los elementos que caracterizaron el ambiente político del periodo. Un primer elemento es la deslegitimación de la institucionalidad creada en torno a la Ley Indígena 19.253. Tanto la Conadi como los mecanismos del Fondo de Tierras y Aguas fueron criticados, pues quedó demostrado el poco “peso político” de la institución frente a otras alternativas impulsadas desde el Ejecutivo. Es en este periodo cuando la política indígena demostró el sesgo existente en los tomadores de decisión al igualar el desarrollo indígena con programas vinculados a la superación de la pobreza o al campesinado, dejando fuera aspectos como el territorio y los derechos políticos y entregando a empresas privadas más de 9 000 hectáreas.²⁸

Un segundo elemento es la judicialización del conflicto para no asumir una decisión política, demostrando la nula voluntad de incorporar a la agenda temáticas que puedan atentar contra iniciativas de desarrollo económico u otras que afecten los intereses de actores con poder en materias que colisionan con aquellos principios que la sociedad chilena espera que se defiendan, vinculados a la defensa de la propiedad privada y el fortalecimiento de que existe una sola nación en Chile (Entrevista a ex ministro, 2012).

Un tercer elemento es el surgimiento de nuevos movimientos dentro del pueblo mapuche que intentan posicionar su propia agenda, dando cuenta de la diversidad de estrategias que existen al interior de los pueblos indígenas. Esto dificultará la identificación de un interlocutor válido y llevará al gobierno a buscar otras vías para llevar adelante instancias de diálogo.

²⁸ De acuerdo con los datos, según un catastro elaborado por la Asociación de Comunidades Mapuche, a diciembre de 1997 se reclamaban más de 9 000 hectáreas de territorios, entre los que se encontraban predios de la Forestal Mininco (que totalizan 5 600 hectáreas), dos predios de la empresa Bosques Arauco (con 3 440 hectáreas) y otras 900 hectáreas que pertenecen a Forestal Chile y al particular Santiago Pooley (*El Mercurio*, 1997b).

En esa misma línea, un cuarto elemento se relaciona con la “nacionalización” del conflicto mapuche, lo que supuso avanzar desde una mirada regional del “problema” a una situación que debía ser enfrentada como país. Es allí donde el apoyo de diversos grupos, nacionales e internacionales, adquieren relevancia. Entre ellos sectores de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, de la Iglesia Católica y representantes de algunos partidos políticos (Entrevista a dirigente indígena, 2012).

Un quinto elemento es la visibilización del conflicto a nivel internacional, siendo un caso de discusión respecto de la colisión de agendas en torno a las contradicciones de los modelos de crecimiento económico privilegiados por la mayoría de los países latinoamericanos y la poca relevancia o nivel de injerencia de los pueblos indígenas como actores de su propio desarrollo (Entrevista a académico, 2012). La cobertura de medios internacionales y el apoyo de movimientos ambientalistas e indigenistas en el extranjero se consideró un factor importante (aunque no determinante) para la decisión final. Sin embargo, de alguna manera puso en evidencia la necesidad de avanzar en Chile hacia una mayor protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas (Entrevista a ex directivo, 2012).

Finalmente, resulta interesante resaltar la paradoja que surge de la consolidación de la democracia chilena y la profundización de las brechas entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad chilena expresada en la posición del gobierno. Por una parte, se debían respetar los principios establecidos en la ley y el derecho a expresar libremente las discrepancias, y por otra se recurría a la aplicación de una normativa promulgada durante la dictadura para no asumir la debilidad institucional creada alrededor de estos pueblos, dejando en evidencia que hay decisiones que “simplemente no se quieren tomar” (Entrevista a dirigente indígena, 2012).

CONCLUSIONES E IMPLICACIONES

El modelo de análisis propuesto permite evidenciar características particulares del proceso de formulación de la política pública indígena para el periodo en estudio, dando cuenta de una serie de factores valorativos, sociales y

culturales que influyen en las corrientes o procesos principales, y en los que 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.

Será en este periodo cuando quedará en evidencia la poca relevancia que, como actores de poder, tienen los pueblos indígenas para incidir en la formulación de las políticas públicas. Si bien se establecen instancias participativas de discusión, los mecanismos en los cuales se sustenta dicha participación, los contenidos del debate y el alcance de los mismos será definido por un solo actor (el gobierno), que tomará sus decisiones con base en la agenda más amplia que incluye, de manera importante, el crecimiento económico.

Por lo tanto, más que una secuencia de hechos que derivarían en la generación de una nueva política se trataría de encontrar los acomodos para que la política pública no contradijera la agenda productiva y económica que estaba llevando adelante el Ejecutivo. De hecho, es en esta política, y en este periodo en particular, en los que la figura del presidente tendrá mayor relevancia, dando cuenta del presidencialismo que caracteriza a Chile, pero también reforzando las evidencias de otros estudios que señalan que la propia personalidad del presidente será un factor en los resultados de la política. De formación ingeniero y con amplia experiencia en la gestión de empresas privadas, esto marcará su interés por incentivar la productividad, la modernización y la generación de grandes obras de infraestructura (Figueroa *et al.*, 2011).

Por otra parte, en este periodo será el pueblo mapuche quien liderará las reivindicaciones a través de las principales organizaciones de la época, que intentan contrarrestar las decisiones del Ejecutivo a través de diferentes medidas de fuerza. Si bien existían demandas de otros pueblos indígenas, principalmente en el norte del país, para regularizar aspectos vinculados al agua, no tendrán la fuerza suficiente para acaparar la atención de los tomadores de decisión ni para presionar por una política pública específica.

Como se ha señalado, además, el análisis de los procesos de formulación de política indígena no pueden dejar fuera la relación de poder que ha caracterizado la construcción del Estado-nación en la mayoría de los países

latinoamericanos. De esta forma, en términos de convivencia, las relaciones entre los pueblos indígenas y las sociedades mayoritarias han estado marcadas por la existencia de conflictos y por una realidad de discriminación que ha perdurado a través de los años (Bello y Rangel, 2002) y que ha estado marcada por las “reivindicaciones de las culturas oprimidas y por su lucha contra la hegemonía de una cultura que pretende identificarse con lo universal” (Vallescar Palanca, 2000).

Por otra parte, la visión aportada por los entrevistados permite dar cuenta de estas complejidades pues, aun cuando se reconoce la escasa valoración de la cultura de los pueblos indígenas, la defensa de un discurso unicultural como sustento del 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, no parece existir voluntad para cambiar esta realidad.

Este artículo ha pretendido ser un aporte en dos sentidos. Por una parte, desde una perspectiva conceptual, busca entregar mayores elementos a la discusión aún vigente 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 periodo 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 que permitan evidenciar el rol que los pueblos indígenas han jugado (o no) en el proceso de formulación de políticas públicas junto con los valores y principios que se contraponen en la construcción de la agenda.

En la medida que se continúe profundizando en el estudio de los procesos y resultados de las políticas indígenas, tanto en términos conceptuales como teóricos, 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. ☐

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ashley, Shena R. (2014), “Is the Inequality Equitable? An Examination of the Distributive Equity of Philanthropic Grants to Rural Communities”, *Administration & Society*, 46(6), pp. 684-706.
- Aylwin, José (2000), “Los conflictos en el territorio mapuche: Antecedentes y perspectivas”, *Revista Perspectivas*, 3(2), pp. 277-300.
- Bello, Álvaro y Marta Rangel (2002), “La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afro descendientes en América Latina y el Caribe”, *Revista CEPAL*, 76, abril.
- Boeninger, Edgardo (2007) “Políticas públicas en democracia: Institucionalidad y experiencia chilena”, Santiago, Uqbar Editores/Cieplan.
- Cabrero, Enrique (2006), “Gestión pública, ¿La administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?”, en Barry Bozeman (coord.), *La gestión pública: Su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CEME (Centro de Estudios Miguel Enríquez) (1999), Discurso del presidente Eduardo Frei R-T, durante la ceremonia efectuada en el Palacio de la Moneda ante los representantes mapuches, 7 de agosto, disponible en: http://www.archivochile.com/Gobiernos/gob_edo_freirt/de/GOB-defreirt0007.pdf [fecha de consulta: 10 de marzo de 2012].
- Chaqué's Bonafont, Laura y Frank Baumgartner (2013), “Newspaper Attention and Policy Activities in Spain”, *Journal of Public Policy*, 33(1), pp. 65-88.
- Clayton, John (2013), “Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public in Public Management”, *Public Administration Review*, 73(6), pp. 786-796.
- Craft, Jonathan y Michael Howlett (2012), “Policy Formulation, Governance Shifts and Policy Influence: Location and Content in Policy Advisory Systems”, *Journal of Public Policy*, 32(2), pp. 79-98.
- Cruz Rubio, Cesar (2010), *Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: Estado de la cuestión y tendencias*, disponible en: http://www.academia.edu/236021/Mapa_de_desarrollo_teorico_en_politica

- publica_y_policy_change_estado_de_la_cuestion_y_tendencias [fecha de consulta: 22 de noviembre de 2012].
- Dye, Thomas (2007), *Understanding Public Policy*, New Jersey, Prentice Hall.
- El Austral* (1999), “Más de \$100.000 millones para resolver conflicto mapuche”, 5 de agosto.
- _____ (1999a), “José Nain, Werkén de Temuicui: Solución es la Tierra”, 13 de agosto.
- _____ (1999b), “Someten a proceso a Mapuches de Lumaco”, 18 de diciembre.
- El Mercurio* (1997), “Alarma en sector forestal por atentados indígenas”, 3 de diciembre.
- _____ (1997a), “El gobierno no retirará requerimientos contra mapuches”, 23 de diciembre.
- _____ (1997b), “Mapuches han aumentado sus demandas por tierras”, 31 de diciembre.
- _____ (1999), “Critican soluciones a demandas mapuches”, 6 de agosto.
- Figueroa, Verónica, Mauricio Olavarría y Bernardo Navarrete (2011), “Política de modernización de la gestión pública en Chile: 1990-2006: Evidencias a partir de un modelo de análisis”, *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*, 18(57), pp. 61-99.
- Fonseca, Rolando (2001), “El trabajo y la inclusión social desde la perspectiva del desarrollo”, disponible en: http://www.iigov.org/dhial/?p=7_08 [fecha de consulta: 15 de agosto de 2012].
- Hall, Gillette y Harry Patrinos (2004), *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*, Washington, DC, Banco Mundial.
- Hopenhayn, Martín y Álvaro Bello (2001), “Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y El Caribe”, *Serie Políticas Sociales*, 47, Cepal, Santiago.
- Ingram, Helen y Anna Schneider (1997), *Policy Design for Democracy*, Lawrence, University Press of Kansas.
- _____ (2006), “Policy Analysis for democracy”, en Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.

- Inkeless, Alex (2000), “Measuring Social Capital and its Consequences”, *Policy Sciences*, 33, pp. 19-42.
- Kay, Adrian (2006), *The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Kingdon, John (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.
- La Segunda (1997) “Frei inaugura Pangua a pesar de las críticas”, 7 de marzo.
- _____ (1997a) “Ministro del Interior: Hay infiltración subversiva entre los mapuches”, 5 de diciembre.
- _____ (1997 b), “Revelan fuentes extranjeras que apoyan con dinero los conflictos mapuches”, 17 de diciembre.
- Mariman, José (2012), *Autodeterminación: Ideas políticas mapuche en el albor del siglo XXI*, Santiago, Ediciones LOM.
- Máiz, Ramón (2004), “El indigenismo político en América Latina”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 123, pp. 129-174.
- Mideplan (Ministerio de Desarrollo Social) (1999), *Informe de la Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena*, Santiago de Chile, D.S. núm. 122, 14 de mayo.
- Olavarría, Mauricio (2010), “La formulación de la política pública: Lo que revela el caso de la modernización de la gestión pública”, en Olavarría Gambi (ed.), *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 1: La modernización de la gestión pública*, Santiago, Editorial Universitaria.
- _____ (2013), “De la formulación a la implementación del Transantiago: Análisis del proceso político de una política pública”, *Gestión y Política Pública*, XXII(2), pp. 355-400.
- Pairicán, Fernando y Rolando Álvarez (2011), “La nueva guerra de Arauco: La Coordinadora Arauco Malleco en el Chile de la Concertación de Partidos por la Democracia (1997- 2009)”, *Revista Izquierdas*, 10, pp. 66-84, disponible en: <http://www.izquierdas.cl/revista/wp-content/uploads/2011/09/izquierdas-10-41.pdf> [fecha de consulta: 3 de febrero de 2012].

- Peysner, 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 Lovaina.
- Roth, André y Maguemati Wabgou (eds.) (2009), *Las políticas públicas de las diversidades: Identidades y emancipación*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Schneider, Anne y Mara Sidney (2009), “What is Next for Policy Design and Social Construction Theory?”, *The Policy Studies Journal*, 37(1), pp. 103-118.
- Skorjaer, Anne, Peter Munk y Helene Helboe (2014), “A Privileged Position? The Influence of Business Interests in Government Consultations”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(4), pp. 869-896.
- Suárez Delucchi, Adriana (2011), “Hidroelectricidad y poder: Desde una perspectiva de derechos indígenas y participación ciudadana”, disponible en: https://www.e-seia.cl/seia-web/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=56 [fecha de consulta: 15 de abril de 2012].
- Stein, Ernesto, Mariano Tomassi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (eds.) (2006), *La política de las políticas públicas*, Washington, DC, BID/Planeta.
- Strauss, Anselm y Juliet Corbin (1990), *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*, Londres, Sage.
- Tuhiwai, Linda (2008), *Decolonizing Methodologies: Research and Indigenous Peoples*, Malasia, Zed Books.
- Valles, Miguel (2007), *Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Editorial Síntesis.
- Vallescar Palanca, Diana (2000), *Cultura, multiculturalismo e interculturalidad: Hacia una racionalidad intercultural*, Madrid, ps.
- Wesselink, Anna, Hal Colebatch y Warren Pearce (2014), “Evidence and Policy: Discourses, Meanings and Practices”, *Policy Sciences*, 47, pp. 339-344.
- Yin, Robert (1994), *Case Study Research: Design and Methods*, Thousand Oaks, Sage.
- Zahariadis, Nikolaos (2007), “Ambiguity, Time and Multiple Streams”, en Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.

Verónica Figueroa Huencho es profesora asociada del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Doctora en Ciencias de la Gestión, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE). Administradora Pública de la Universidad de Chile. Realizó estudios de posdoctorado en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Stanford en el área de Políticas Públicas Indígenas. Investigadora responsable del Proyecto Fondecyt Núm. 11110052. Ha sido Directora de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile y ha trabajado como consultora para el Forum Universal de las Culturas (Barcelona), El Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, entre otros.