

La construcción de políticas públicas en tiempos de crisis*

Rodrigo Egaña Baraona

En este artículo se hace una reflexión sobre el proceso de diseño y puesta en marcha de políticas públicas en situaciones de alta conflictividad social y política. Se describe uno en particular: el de la política indígena del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, implementado en Chile entre los años 2008 y 2009. A partir de él, se plantean algunas reflexiones sobre la formulación e implementación de políticas públicas en tiempos de crisis.

1. Introducción

El tema indígena es complejo en Chile. La mayoría de los chilenos sabe muy poco acerca de él y, por lo general, se maneja con estereotipos que poco ayudan a disponer de buenos diagnósticos y a la construcción de políticas públicas.

En el año 2008 se hizo una encuesta de opinión para conocer el parecer de la ciudadanía sobre el tema indígena. Los principales resultados arrojaron que este era percibido como un tema complicado, de muy larga data y difícil de enfrentar, cuya solución no dependía solo del gobierno y que lo mejor para el país era que se hablara lo menos posible del asunto¹.

Se tiene poca predisposición para aceptar que se está frente a una situación compleja, enraizada con la esencia de la historia nacional; lo cual demuestra cierta ceguera social para hacerse cargo de una realidad, por dura y molesta que esta sea.

Desde el punto de vista de la construcción de políticas públicas², es relevante recoger la experiencia que se tuvo respecto al diseño y puesta en marcha por el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet de la política indígena “Re-conocer: pacto social por la multiculturalidad”³. No es el fin de este trabajo exponer el contenido sustantivo de dicha política, sino presentar el proceso que permitió que surgiera y cómo se procedió a implementarla entre los años 2008 y 2009. Se intentará mostrar cómo las particularidades del tema indígena -que pueden llevar a caracterizar esa situación como de crisis- agregan aspectos específicos a ser tratados y solucionados dentro de una mirada común al proceso de elaboración y ejecución de políticas públicas⁴.

2. Antecedentes

El primer elemento que es necesario relevar tiene que ver con la situación que existía en el país al momento de iniciarse el proceso que desemboca en la definición de una nueva política y su posterior implementación.

Se puede observar que hacia fines de 2007 e inicios de 2008 se enfrentaba una crisis política en la problemática indígena producto de demandas históricas no resueltas. Los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, desde 1990, tuvieron una preocupación especial por dicha problemática (ver Cuadro 1). En este contexto se diseñó una institucionalidad pública encargada del tema -la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Conadi-, se dictó la Ley N° 19.253, conocida como Ley Indígena, y se puso en funcionamiento un vasto programa de recuperación de tierras y de desarrollo social que ha beneficiado a una gran cantidad de comunidades.

Recibido: 06-11-2010. Aceptado: 18-12-2010.

* El autor agradece los comentarios y sugerencias recibidas de José Viacava Gatica y de Sergio Molina Monasterio.

Cuadro 1

Tierra adquirida por el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, años 1994 a 2010					
	Art. 20 b)	Art. 20 a)	Traspaso Predios Fiscales	Saneamiento Propiedad Indígena	Total
Total 1994-2010 (ha)	97.811	28.491	245.134	286.084	657.520
Familias	8.294	3.476	8.015	49.091	68.876
Comunidades	251	165	189	8	613
Subsidios Individuales	-	1.465	-	-	1.465

Fuente: Oficina de Comisionado de Asuntos Indígenas, 2010.

Con todo, se mantienen cuestiones fundamentales no resueltas, las que una y otra vez surgen como causantes de controversias y conflictos entre comunidades y la autoridad.

Las demandas históricas no resueltas fundamentalmente eran de tres tipos: la necesidad de reconocimiento de derechos políticos; la necesidad de acceso a la tierra; y la necesidad de protección frente a proyectos de inversión que afecten sus territorios o áreas en las cuales tienen tierras y habitan.

Esta demanda, de tipo estructural, había adquirido una connotación especial producto de la acción reivindicativa que estaba desarrollando la Coordinadora Arauco-Malleco (CAM), que utilizaba medios violentos de lucha para plantear sus demandas. Producto de estas acciones, en una ocupación de un predio reivindicado por comunidades indígenas en la zona de Yeupeco, en la comuna de Vilcún, a inicios de enero de 2008, muere en un enfrentamiento con Carabineros el joven estudiante universitario Matías Catrileo⁵. Paralelamente, se había declarado en huelga de hambre la dirigente mapuche Patricia Troncoso, detenida bajo la acusación de participar en acciones violentas organizadas por la CAM; la prolongación de la huelga de hambre ponía en peligro su vida. Esta situación había puesto en tensión a la dirección política del Gobierno, que evaluaba como muy negativo el hecho que la dirigente pudiera fallecer producto de su acción.

En tercer lugar, hay que tener en cuenta como antecedente la evaluación crítica que existía sobre los diversos programas gubernamentales destinados al mundo indígena. Tanto la Conadi⁶, servicio público responsable de la política indígena, como el Programa Orígenes⁷, programa de apoyo al desarrollo productivo integral de las comunidades, no estaban respondiendo a las necesidades de las comunidades.

3. Diseño de bases para una intervención

Con estos antecedentes, la primera cuestión que se debió enfrentar a nivel gubernamental, en forma previa a la definición del curso de acción para el desarrollo de la política indígena, era lo que se podría identificar como el diseño de las bases para la intervención.

Este es un momento clave en el diseño de políticas públicas, pues en él se expresan los elementos que a nivel político se tienen en consideración para iniciar este proceso, dependiendo de la complejidad de la problemática a enfrentar. Al mismo tiempo, determina desde qué nivel se realizará la intervención, en este caso, el nivel presidencial y las principales autoridades ministeriales a quienes incumbe el tema indígena.

En primer lugar se hizo una evaluación de los avances que se habían logrado en el tema indígena en los dos primeros años de gobierno, que eran parte de los compromisos asumidos durante la campaña electoral que llevó a la Presidencia a Michelle Bachelet, así como de las promesas que se habían enunciado en abril de 2007, momento en el que la Presidenta expresó los componentes mediante los cuales se concretaría la política indígena de su gobierno.

Los avances eran deficientes, se constataban pocos logros y se visualizaba que, de seguir de la misma forma, al fin del período presidencial se tendría una *performance* gubernamental muy deficiente en el tema indígena.

En segundo lugar se realizó una evaluación de la institucionalidad pública por medio de la cual se implementaba la política indígena. Si bien el tema indígena dependía del Ministerio de Planificación (Mideplan)⁸, y tenía un órgano ejecutor en la mencionada Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), en su implementación participan a lo menos doce ministerios distintos y se implanta en diez regiones diferentes. Esto se explica por el hecho de que el tema indígena es transversal y, por lo tanto, para entender lo que se estaba logrando y qué era lo que se podría alcanzar, se debía tener una mirada desde la institucionalidad del gobierno en su conjunto.

La tercera cuestión que también era importante evaluar, tenía que ver con las demandas que había presentado el mundo indígena a la autoridad. En el pasado se habían dado unos cinco grandes procesos de diálogo entre el gobierno y las comunidades y sus dirigencias, que se llevaron a cabo en diversos momentos del desarrollo político democrático de Chile. Durante la campaña presidencial de 1989 y en pleno proceso de inicio de la transición desde la dictadura, se realizó el Encuentro de Nueva Imperial, en el que se firmaron las bases para la reconstrucción democrática en el tema indígena. Durante el gobierno del presidente Patricio Aylwin, el diálogo permitió llegar a concordar la aprobación de la Ley Indígena y la creación de la Conadi.

En el gobierno del presidente Eduardo Frei, y en el marco de crecientes diferencias entre la dirigencia indígena y el gobierno motivadas por la aprobación de un proyecto hidroeléctrico que afectaba tierras pehuenches, se diseñó un gran programa de discusión a través de una serie de diálogos que permitieron generar propuestas en diversos ámbitos.

En el gobierno del presidente Ricardo Lagos, y con la finalidad de poder avanzar en la búsqueda de consensos nacionales en torno a la temática indígena, se realiza el trabajo de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, presidida por el ex presidente Patricio Aylwin, que generó un informe fundamental sobre la problemática indígena. Allí se informa acerca de la relación que ha existido entre los pueblos indígenas y el Estado, y se sugieren propuestas y recomendaciones para la denominada “Política de Nuevo Trato”.

Por último, al inicio del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet se realizó un largo y amplio proceso de diálogo, que terminó con un conjunto de propuestas que la dirigencia presentó a la autoridad, en la que destacan la necesidad de incrementar la participación, de contar con una política indígena urbana y profundizar los programas en educación y cultura.

Las demandas estaban suficientemente expresadas en estos diálogos y en el material que ellos habían generado. Lo que correspondía era hacer una evaluación sobre la satisfacción de dichas demandas.

Finalmente, se requería evaluar el efecto político que podía tener el hecho de realizar un nuevo anuncio en política indígena, cuando no hacía mucho que la Presidenta había presentado lo que serían sus lineamientos sobre la materia. Era necesario hacerse cargo de lo que efectivamente se había realizado en abril de 2007, una presentación de la política y, por lo tanto, el gobierno tenía que enfrentar -a escasos ocho meses de dicha formulación- a la opinión pública y decirle: “mire, quizás lo que dijimos hace ocho meses atrás no era suficiente”, o “hemos avanzado muy poco con logros insuficientes”. El razonamiento tiene para cualquier gobierno costos políticos evidentes. Por lo tanto, era necesario evaluar la pertinencia de hacer un ajuste o un quiebre mayor o menor en el contenido de la política indígena, frente a las consecuencias de mantener las propuestas que existían y ante las cuales ya había un fuerte descontento.

4. Medidas iniciales

Con base en las conclusiones obtenidas a partir de lo anterior, se tomó un conjunto de medidas iniciales en el mes de enero del año 2008.

Primero, se cambió el nivel de responsabilidad política en el gobierno sobre el tema indígena, que hasta ese momento dependía exclusivamente de Mideplan. Se constituyó un Comité de Ministros compuesto por el Ministro del Interior, el Ministro Secretario General de la Presidencia (Segpres) y la

Ministra de Mideplan como trío responsable de la política indígena, dándole relevancia a la forma en que el gobierno percibía el tema indígena dentro de la política gubernamental.

En segundo lugar, se adoptó una solución al conflicto de la dirigente mapuche detenida y en huelga de hambre, mediante la intervención de la Iglesia Católica a través del Presidente de la Conferencia Episcopal de Obispos Católicos⁹, quien hizo una mediación que logró que se suspendiera la huelga de hambre y se cambiara un reglamento de gendarmería para permitir la libertad condicional de la detenida.

La tercera decisión consistió en el nombramiento por la Presidenta de una autoridad política especial, el Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas¹⁰, que reflejaba la conclusión obtenida de evaluar como insuficiente la manera cómo se estaba enfrentando desde la administración la coordinación y la dirección política del tema indígena.

Esta nueva autoridad recibió cuatro mandatos muy claros. El primero consistía en restablecer el diálogo con las comunidades, que se había deteriorado producto de la lentitud en el cumplimiento de las promesas o compromisos asumidos, de la situación creada por la muerte del joven Catrileo y por la huelga de hambre de la dirigente detenida; todo lo cual generaba una situación de alta tensión entre las comunidades y sus dirigentes, por una parte, y las autoridades de gobierno, por la otra.

En segundo lugar, era necesario revisar las políticas públicas para que tuvieran mayor pertinencia desde el punto de vista de los intereses de los pueblos indígenas.

El tercer encargo consistió en desarrollar una mirada multicultural sobre la realidad nacional¹¹, lo que implicaba asumir que en este país existen culturas distintas y que dentro de un Estado Nacional existen pueblos diferentes que era necesario reconocer, generando las bases para integrarlos en el desarrollo del país.

Por último, el tema de reconocimiento de derechos, que se expresaba en ese momento en acelerar el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas¹² y la aprobación del Convenio N° 169 de la OIT¹³.

5. Fase de diseño de la política que se deseará implementar

Tomadas las definiciones políticas señaladas, era posible pasar a la fase de diseño de la política que se deseaba implementar.

La primera cuestión que fue necesario precisar, asunto central cuando se está preocupado en construir políticas públicas, consistía en definir cuál iba a ser el mensaje inicial o, dicho de otra forma, dónde estaría el foco de la intervención, pero dada la premura con que se estaban tomando las decisiones, no había mucho tiempo para preparar una sofisticada respuesta a esta pregunta.

Si bien la mayoría de la literatura en políticas públicas indica normativamente la necesidad de seguir una secuencia y un proceso largo y exhaustivo (el modelo racional)¹⁴ para arribar a una política pública bien formulada, normalmente el directivo público se encuentra con que el tiempo es un recurso escaso y la presión política es un factor determinante, lo que condiciona el proceso de formulación de políticas (modelo incremental)¹⁵.

En el ejemplo que estamos tomando, esa presión era muy alta dada la atención pública que existía por la situación indígena; por eso fue central focalizar el sentido de la intervención en función de lo que eran los encargos: el restablecimiento del diálogo, la revisión de las políticas públicas, el planteamiento de la multiculturalidad y el reconocimiento de derechos.

Acto seguido, hubo que iniciar de inmediato una política para comunicar ese sentido de la intervención. Esta es una segunda clave desde el punto de vista de la construcción de la política pública: aquella que se construye dentro de un gabinete y que no se comunica no se va a poder desarrollar en forma adecuada¹⁶.

La segunda actividad en esta fase de diseño de la política se refiere a la definición de un plan inicial de trabajo. Para ello, lo primero que se hizo fue identificar los actores relevantes a ser tomados en consideración en este diseño. En el país existen nueve pueblos indígenas, que van desde el pueblo

Mapuche, que reúne al 90% de la población indígena, hasta el pueblo Colla o el pueblo Diaguita que tienen muy pocos miembros¹⁷; esto hace que se tengan actores muy diferentes, por tanto dentro de cada pueblo era necesario identificar líderes con quienes empezar a dialogar, para que la conexión fuese relevante.

La segunda tarea era identificar las instituciones públicas que cumplían un rol en el tema indígena y los procesos principales que se realizaban en cada una y entre ellas.

Dada la urgencia del tema, lo corto del tiempo y la vastedad del problema, era necesario evaluar qué era lo que se consideraría más importante para no perderse en la multiplicidad de cuestiones que tienen que ver con los problemas que afectan a los pueblos y a sus miembros, pero que no necesariamente permitían identificar lo realmente importante.

La tercera cuestión que se debió emprender fue iniciar un intenso proceso de recolección de antecedentes. En este aspecto, por más que se tenga conocimiento sobre el tema que se está tratando, la principal actitud que hay que asumir es la de escuchar a los diversos actores relevantes con humildad. Este proceso, en el ejemplo abordado, consistió en sostener decenas de conversaciones para entender la problemática y las demandas que de ella surgían, lo cual permitió ir captando posibles caminos de solución que se podían recorrer. Muchas veces, cuando se está en esta fase de diseño de políticas públicas, se tiende a olvidar que lo prioritario es escuchar, poniendo entre paréntesis lo que uno trae, lo que uno cree conocer del tema y lo que puede haber acumulado como experiencia previa.

La cuarta cuestión a enfrentar consistió en identificar los problemas de urgente solución. Si se estaba enfrentando una situación de crisis, se tenía que generar una acción inicial que se hiciera cargo de los problemas inmediatos. En esta etapa del diseño, si hay desaciertos en identificar los problemas a enfrentar, la propuesta de intervención podría tener una baja relevancia y no contribuir a la solución de los problemas más acuciantes.

Un quinto asunto clave que se debió asumir desde el inicio del desarrollo del encargo recibido era ordenar a los actores gubernamentales de nivel ministerial y regional que intervenían en el tema indígena. En unas diez regiones el tema indígena es importante; al no contarse con una coordinación de dirección política central, cada cual enfrentaba los problemas de la mejor manera posible, con la mejor de las voluntades, pero sin tener una orientación común; lo mismo pasaba a nivel de los ministerios. Por lo tanto, ya en esta fase de diseño de política, en la cual todavía no está el contenido precisado, es necesario instalar el método de coordinar para ordenar a los actores públicos bajo una misma orientación. Era menester evitar que ante la decisión gubernamental de intervenir en este ámbito en forma más activa, cada autoridad empezara a trabajar por su cuenta, lo cual generaría mayor confusión y menores posibilidades de éxito.

Una sexta actividad que se debía iniciar en este primer tiempo, consistía en establecer las bases de la gobernabilidad necesaria para el proceso de la política que se iba a plantear, asumiendo que esta era una política pública que estaba en crisis, en un área de acción pública también en crisis, que en el gobierno nadie quería asumir por su complejidad y que generaba conflictos a todos los actores, públicos o privados. Era imprescindible empezar a entender quiénes eran los actores, qué pensaban, cuáles eran los planteamientos que hacían, qué expectativas de solución podrían tener y cómo se iban a mover frente a las alternativas políticas que desde la autoridad central se plantearan.

Como séptima tarea, y parte importantísima en esta fase de diseño de la política, se debía empezar a preparar la propuesta de política que marcaría el giro en la acción gubernamental. Para ello, era absolutamente necesario comenzar a evaluar la pertinencia, la relevancia y la eficacia de la política que estaba en diseño, examinando con distintos actores si los posibles caminos identificados eran adecuados o no.

A partir de lo anterior, disponiendo de una primera formulación de la política, viene la discusión y aprobación presidencial durante los últimos días de febrero y los primeros días de marzo de 2008. Contando con dicha aprobación, se preparó la puesta en escena pública de la política, lo que implicaba

tener un texto y comenzar a hacer la convocatoria para presentar públicamente la política, lo que sucedió el 1° de abril de 2008.

Esta fase de diseño de la política reseñada se realizó en un período de tres semanas, lo que muestra que ante situaciones de emergencia y crisis política, los tiempos que existen para reaccionar con propuestas de políticas públicas son muy restringidos.

6. “Re-conocer: pacto social por la multiculturalidad”

La política denominada “Re-conocer: pacto social por la multiculturalidad” que se presenta el 1° de abril de 2008, contiene una innovación en la forma en cómo se plantea una política pública: en una primera parte se reseñan los logros alcanzados, ya que claramente esta redefinición se enmarcaba en las tareas que se habían venido haciendo en el pasado.

Junto a lo anterior, se realiza una evaluación de lo que se había hecho desde el gobierno; esa evaluación debía ser crítica, ya que había diversas razones que obligaban a repensar lo que se estaba haciendo, los objetivos que se habían planteado y cómo se estaban ejecutando las tareas necesarias para implementarlos. Introducir un acápite sobre evaluación en un documento de política pública no es normal, pero era esencial hacerlo si lo que se intentaba era recuperar credibilidad ante los diversos actores activos en el tema indígena.

Además, a partir de la evaluación era posible identificar los desafíos de los que la nueva política reformulada debía hacerse cargo. Para responder a esos desafíos se expusieron una serie de objetivos a alcanzar, esos objetivos se expresaban en una propuesta de plan de acción y, por último, se presentaba el esquema de gobernabilidad que había que construir para que esta política fuera viable.

Sin entrar en los detalles del contenido de la política, vale la pena destacar el cambio de enfoque que contiene esta formulación de política. El primer aspecto se refiere a que permanentemente, desde el año 90 en adelante, la política indígena había entendido la problemática de los pueblos indígenas como una cuestión de pobreza y marginalidad y, por lo tanto, como un tema que debía enfrentarse a través de políticas públicas orientadas a superar la pobreza. Lo que cambia fundamentalmente la perspectiva de análisis es que al momento en que se preparaba esta reformulación de política, se estaba *ad-portas* de la aprobación por el Congreso Nacional del Convenio N° 169 de la OIT, el que señala que lo principal dentro del tema indígena está centrado en los derechos de los pueblos y en la manera cómo estos pueden ejercer esos derechos en la sociedad. Esto se traduce en un cambio radical de perspectiva para observar la temática indígena, para definir los contenidos, instrumentos y métodos a ser usados en su implementación.

El segundo elemento del cambio de enfoque se refiere a quién dentro de la sociedad asume la responsabilidad sobre el tema indígena. En el pasado se entendía que dicha responsabilidad le correspondía solamente al gobierno. Ahora se planteaba que no solo el gobierno es responsable sino que el conjunto de la sociedad y, por ende, cada uno de sus actores es co-responsable y debe empezar a asumir la cuota que le corresponde.

El tercer elemento que caracteriza este cambio de enfoque se refiere a la necesidad de transversalizar la acción pública en los temas indígenas, pasando de una situación en que la Conadi intentaba asumir todas las respuestas -incluso en materias que le correspondían a otros ministerios y servicios públicos- a otra en la cual cada repartición del Estado debía pasar a hacerse cargo de la respuesta en su ámbito de responsabilidad, tarea que hasta el momento solo era asumida por los ministerios de Salud y Educación. De esta forma, se pasa de un enfoque en el cual un servicio asume toda la problemática a otro en que esta es asumida en forma compartida por el conjunto de la institucionalidad pública.

La cuarta cuestión sobre la cual era necesario precisar un nuevo enfoque tiene que ver con la construcción del diálogo entre la autoridad y los pueblos indígenas. El modelo que se diseñó al legislar sobre la creación de la Conadi consistía en que el diálogo se realizaría por medio del Consejo de la Corporación¹⁸, asumiendo que los ocho dirigentes indígenas representaban al conjunto de los pueblos

indígenas en Chile. Crecientemente ese modelo fue perdiendo eficacia, pasando a una situación de franca inoperancia. Por lo tanto, era necesario hacerse la pregunta sobre cómo dialogar con nueve pueblos distintos en los cuales la organización política de los pueblos es profundamente atomizada. Era imprescindible reinventar la forma cómo se podía dialogar entre el Estado y la autoridad y eso requería un enfoque diferente al anteriormente utilizado.

El último elemento del cambio de enfoque apuntaba a entender que aquí se tenía un problema del conjunto de la sociedad y, por tanto, la dificultad no estaba solo en los pueblos indígenas, sino en la forma cómo el resto de la comunidad chilena, no indígena, se aproximaba al tema.

7. Plan de acción y puesta en implementación de la política¹⁹

Definida la política que se deseaba implementar, fue posible iniciar la preparación de un Plan de Acción que expresara la respuesta que desde la nueva política se intentaba entregar frente a los tres grandes temas que marcaban la problemática indígena, a saber, las demandas por derechos políticos, por reivindicación de tierra y por protección frente a proyectos de inversión.

El Plan de Acción es una detallada descripción de cada una de las áreas de trabajo que se van a implementar, con la identificación de los diversos proyectos e iniciativas que se proponen ejecutar.

Sin entrar a una presentación detallada de cada componente del Plan de Acción, este contempla, en relación con los derechos políticos, el reconocimiento constitucional de los pueblos, las reformas a la institucionalidad de representación y pública, y las modernizaciones en la gestión pública de los temas indígenas.

La temática de la tierra se inscribe en una perspectiva mayor vinculada al desarrollo integral de los pueblos, que se refiere a la reivindicación por tierras, la producción de esas tierras y todos los aspectos que tienen que ver con el desarrollo con identidad de las comunidades indígenas.

La tercera parte del Plan tiene que ver con la multiculturalidad y la diversidad, tema que agrupa fundamentalmente a la política indígena urbana (más de la mitad de la población indígena vive en el mundo urbano), las cuestiones de la multiculturalidad en la sociedad y la gestión del desarrollo integrado referido a la forma en que se debería tratar la protección de las tierras indígenas ante los proyectos de inversión.

Una vez definida, se debía pasar a la ejecución de la política Re-Conocer y de su Plan de Acción, donde existen diversos elementos que se deben tener en cuenta en la ejecución de cualquier política pública.

En primer lugar, toda política requiere de una narrativa que resuma la política y que la presente como un relato que permita ser interpretado y asimilado por quienes son sus destinatarios, un documento que se expone públicamente a los diversos actores con quienes la autoridad deberá interactuar. Esta narrativa permitirá mostrar la política, transmitirla y proyectarla. Construir una narrativa es en sí mismo un enorme desafío; la experiencia indica que, por lo general, los directivos públicos muestran una notable incompetencia para asumir esta tarea, de forma que, aun considerando que saben claramente lo que desean hacer, son incapaces de explicarlo, de relatarlo en forma similar y diferente al mismo tiempo para diversos auditorios, en entusiasmar a otros para que se adhieran a la política propuesta²⁰.

La segunda acción importante para poner en ejecución el Plan de Acción consiste en establecer contactos sistemáticos con los actores relevantes de la política, con la finalidad de poder difundirla. Una política existirá no solo porque la autoridad presidencial la haya anunciado, sino en la medida en que los actores relevantes la conozcan y gradualmente tengan sintonía con ella. Esto requiere conocer y explicar en forma sistemática a cada uno de los actores en qué consiste. En este caso se trataba de las organizaciones indígenas, representantes de iglesias, parlamentarios, autoridades locales, partidos políticos, académicos, organismos internacionales, medios de comunicación, empresarios y actores gubernamentales. Es fácil entender que dada la diversidad de actores, la forma de presentar la política debe ajustarse a cada actor. En ese sentido, será diferente presentarla a los Consejeros Indígenas de

Conadi, a un grupo de empresarios de la región de la Araucanía, a dirigentes de comunidades aymaras en el norte del país, a un grupo de directivos del Ministerio de Agricultura o a los periodistas que cubren el sector gobierno en los medios de comunicación.

La siguiente tarea que se debía asumir era traducir la política y sus distintos ámbitos de acción en un Plan de Trabajo para cada una de las cincuenta y tres iniciativas específicas que contemplaba. Este Plan de Trabajo debía considerar que al gobierno le quedaban dos años de mandato y que, por lo tanto, era necesario definir para cada iniciativa, en ese lapso de tiempo, qué resultados se esperaban alcanzar, qué actores estarían involucrados, qué actividades se deberían realizar, en qué plazos deberían estar finalizadas, qué condiciones de satisfacción deberían cumplir, etc.

Este es un trabajo que hay que hacer necesariamente. Muchas políticas tienen esta debilidad: luego de ser definidas, de que han sido presentadas a diversos actores, deben pasar por la prueba que significa comenzar a realizar, una a una, pequeñas acciones que permitirán transformar en realidad las ideas expresadas en la política. En la medida que no se logre traducir la política en un plan de trabajo, todo lo que se ha hecho antes puede ser inútil.

Por tanto, para seguir avanzando en la puesta en ejecución del Plan de Acción de Re-Conocer, era necesario crear un equipo de trabajo especializado. Al momento de iniciarse este proceso, el Ministerio de Planificación contaba con dos profesionales a cargo de la coordinación del tema indígena, lo que evidentemente era insuficiente para la tarea que se debía emprender. Un equipo para este tipo de iniciativas no debe ser de gran tamaño, pero debe tener las capacidades, competencias y habilidades necesarias para asumir la complejidad y variedad de asuntos que tienen que ver con una política pública que ha sido reformulada.

A continuación, era imprescindible fortalecer la coordinación institucional de los organismos públicos más relevantes; eso implicaba coordinar, en el día a día con la Conadi, el Programa Orígenes y desarrollar la coordinación interministerial y regional necesaria.

Junto a ello, se debían identificar los recursos financieros necesarios para encarar esta tarea, así como lograr las aprobaciones y asignaciones que permitieran viabilizarla. Es en este momento del proceso de rediseño de la política en el que es posible plantear el tema de mayores recursos presupuestarios; si dicha solicitud se hubiese hecho al inicio del proceso posiblemente las autoridades de la Dirección de Presupuestos habrían hecho un conjunto de relevantes preguntas que hubiesen sido difíciles de responder; por el contrario, una vez recorrido el camino antes descrito, se llegó a una discusión presupuestaria con antecedentes suficientes que permitieron fundar la solicitud y facilitar la toma de decisiones requerida.

Como parte de la puesta en ejecución del Plan de Acción, se debía desarrollar la preparación del esquema de trabajo de gobernabilidad. Un esquema de gobernabilidad consiste en poder identificar, a partir del encargo original que da pie al rediseño de la política, cuáles son los actores en el entorno indígena, en el entorno regional, en el entorno nacional y en el entorno internacional con quienes se tiene que trabajar simultáneamente para que la política tenga éxito. Sobre cada uno de estos actores se tiene que hacer un análisis que permita identificar quiénes son, qué objetivos persiguen frente a la política, qué intereses los mueven, cómo van a actuar frente a la política en fase de despliegue, qué parte de sus intereses puede ser asumido por la política y con cuáles se tendrá conflicto o desacuerdos, cómo será posible establecer relaciones de comunicación y de colaboración, etc. (Gráfico 1). El diseño de un esquema de gobernabilidad requiere de un trabajo sistemático que permita identificar la diversidad de actores en el mundo indígena que muestren cómo y en qué son diferentes, por ejemplo, la Asociación Nacional de Pueblos Aymaras que funciona en la región de Arica, el Consejo Nacional del Pueblo Quechua, la Coordinadora de Organizaciones Mapuches de Villarrica o la Coordinación de Comunidades de Chiloé.

Un esquema de este tipo permite entender dónde se tiene que trabajar, qué se debe estudiar e investigar, dónde se tiene que informar para poder avanzar, etc.

Gráfico 1
Esquema de gobernabilidad



Fuente: elaboración propia.

También como parte de la fase de puesta en marcha del Plan de Acción se debía restablecer el diálogo entre las autoridades de gobierno encargadas de la política indígena y las organizaciones y sus dirigentes. Como se ha señalado, este fue el primer encargo que recibió la nueva autoridad responsable de esta tarea gubernamental; el diálogo estaba quebrado, era necesario restablecerlo y eso obligaba a identificar organizaciones con las cuales dialogar. En los primeros meses de implementación se tuvieron aproximadamente unas ochenta reuniones con organizaciones indígenas de todo el país, las cuales, por lo general, significaban horas de una crítica frontal y directa, tanto por las acciones de gobierno que eran negativamente evaluadas, como por los problemas que se mantenían sin solución; en la mayoría de los casos, este juicio crítico era bastante justificado, lo que facilitaba que en un segundo momento del encuentro se pasara a tratar asuntos más específicos y a buscar soluciones concretas.

De estos diálogos se puede concluir que la dirigencia indígena, además del discurso general, tiene un discurso muy concreto; junto a los temas generales de deuda histórica, de desencuentros pasados entre el Estado y los pueblos y varios similares, en definitiva ellos quieren solución del tema tierra, del tema de la participación política, que los escuchen los alcaldes, que los problemas de producción se solucionen, etc. Lo anterior permitió recoger las demandas y establecer un mecanismo institucionalizado de seguimiento y de diálogo. Y esta es una cuestión permanente cuando se intenta desde el gobierno poner en ejecución una política que tiene como contraparte pueblos organizados.

En esta fase de puesta en marcha del Plan de Acción también se debe identificar el conjunto de los primeros productos que, al tiempo de enfrentar problemas urgentes, van a permitir que se observe por dónde caminará la solución más estructural a las demandas recibidas. Nuevamente, esta es una cuestión clave que se debe tener en mente desde el primer momento que se empieza a implementar un Plan de Acción. Las que se identifican como “ganancias rápidas” (ver Kotter, 1995) son claves para

contribuir al éxito de esta primera etapa de trabajo concreto. Así, se debe responder a la pregunta: ¿cuáles son aquellas cuestiones que, dada la puesta en implementación de la política, tienen que empezar a trabajarse de inmediato? Estas cuestiones surgen de la interacción con los diversos actores y deben formar parte del Plan de Trabajo al que se ha hecho referencia más arriba.

Por último, en esta fase de puesta en marcha del Plan de Acción era necesario preocuparse de la dimensión internacional de la política indígena. La agenda nacional en la materia está muy influenciada por la agenda internacional, lo que hacía impensable aislar la discusión que se mantenía en el país sobre la problemática indígena de la forma cómo se lleva la discusión a nivel internacional, donde son diversos los foros relevantes en los cuales esta discusión se realiza; la mayoría de ellos organizados al amparo de organismos de Naciones Unidas.

En este sentido, se desarrolló también un trabajo con las diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas, llegándose a firmar un acuerdo de colaboración entre el sistema de Naciones Unidas y el Gobierno de Chile para la implementación del Re-Conocer.

8. La política en fase de régimen

Una vez concluida la fase de puesta en marcha de la implementación del Plan de Acción (abril y mayo de 2008), que conllevó un detallado Plan de Trabajo, se pasó a lo que se puede denominar “política en fase de régimen”. Con todos los ajustes y evaluaciones necesarios, se trata de desarrollar una política ya definida y divulgada.

En esta fase de régimen son otras las cuestiones que deben recibir atención, sin perder de vista el conjunto de asuntos que en las fases anteriores han sido tratados y que deben tener su adecuada implementación y monitoreo. Sin entrar en los contenidos de las materias de política pública que deben ir discutiéndose, el énfasis seguirá puesto en las prácticas de gestión que se pueden visualizar en este proceso.

La primera cuestión por asumir se relaciona con establecer prácticas recurrentes de coordinación. Volviendo al esquema de gobernabilidad, por ejemplo, se deben tener prácticas recurrentes de coordinación con cada uno de los actores siempre con el objetivo de convertirlo en un aliado y, si esto no es posible, evitando que se convierta en un adversario potencial. Por lo tanto, la cuestión de las prácticas de coordinación a partir del plan de trabajo, es fundamental para viabilizar la propia supervivencia de la política en implementación.

La segunda cuestión consiste en identificar las acciones y soluciones a los problemas críticos. En cada área del Plan de Trabajo se identificaron problemas y acciones para solucionarlos, de forma que comiencen a entregarse los primeros productos. La urgencia que caracteriza la situación bajo escenario de crisis exige que los primeros productos aparezcan rápidamente una vez iniciada la tarea. Si ante una situación como la descrita, los responsables de la tarea se demoraran varios meses en la visualización pública de los primeros productos, se tendría muchas menos posibilidad de éxito.

Estos primeros productos tienen que ver con las tres grandes áreas de demandas insatisfechas que se identificaron al inicio del trabajo.

En el área política institucional, la aprobación legislativa del Convenio N° 169 de la OIT (que se logró recién a inicios de 2009), avanzar en el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, presentar a discusión parlamentaria el proyecto de ley para crear una Subsecretaría de Asuntos Indígenas (proyecto que se envió a trámite al parlamento el 24 de junio de 2008), instalar el Consejo de Ministros de Asuntos Indígenas²¹, y emitir un Instructivo Presidencial²² en que se ordena la manera en que el gobierno deberá trabajar para responder a la nueva política.

De esta manera, se puede concluir que, al mes de junio de 2008, se tenían enfrentados los principales problemas.

Por otra parte, en el área de desarrollo integral, la primera tarea que adquiriría carácter fundamental para que la política tuviera credibilidad en el mundo indígena se refería al programa de recuperación de tierras; el Consejo de Conadi había priorizado 115 comunidades para que recibieran el beneficio de

compra de tierras, y el compromiso presidencial expresado en Re-Conocer era que se cumpliría en un período de tres años (2008-2010). Esta era una señal de ordenamiento de la política hacia las comunidades en términos de procedimientos y de plazos.

Junto a lo anterior, se priorizaron proyectos de infraestructura vial para las comunidades, lo que se expresó en un programa del Ministerio de Obras Públicas de cinco años, plazo que, si bien no solucionaba la necesidad completa de caminos en comunidades, era un gran avance en este ámbito; menor desarrollo tuvieron los proyectos de agua potable, electrificación y vivienda para comunidades. Además, se avanzó en identificar programas económicos productivos, sobre todo en el área agrícola y en los ajustes que se podían hacer al programa de salud indígena que ya estaba funcionando en el Ministerio de Salud.

En materia educacional, el programa de becas indígenas siguió concentrando los mayores recursos presupuestarios. En este ámbito, se debía asumir que había un conflicto relacionado con la existencia de los hogares para estudiantes universitarios indígenas en todo el país, lo que hacía necesario generar una política que permitiera enfrentarlo y proseguir con los programas de educación intercultural a nivel de la enseñanza básica.

Por último, se debía enfrentar demandas específicas de cada uno de los pueblos que no hacía parte del pueblo mapuche.

Finalmente, respecto a la tercera área del plan en etapa de régimen, el trabajo se concentró en dos asuntos. El primero fue definir una política indígena urbana, que se hiciera cargo del hecho de que más de la mitad de la población indígena del país vive en zonas urbanas, y se entró a preparar una propuesta de marco regulatorio para inversiones en tierras indígenas, iniciativa que en el documento Re-Conocer se le daba el título de “Código de Conducta Responsable para inversiones en tierra indígena”.

Ya en la fase de implementación de la política se le dio atención a otros elementos importantes: en cada región con población indígena se formuló un plan de trabajo que traduce a nivel regional el Plan de Trabajo; se generó así un programa de trabajo con distintos actores relevantes como organizaciones indígenas, universidades, ONG, parlamentarios y partidos políticos. Además, en cada ministerio se creó una Unidad de Asuntos Indígenas, que asumió la responsabilidad de preparar una agenda de trabajo indígena para el ministerio respectivo.

En materia internacional, se concordó el mencionado acuerdo de colaboración con Naciones Unidas, convenio que se firmó en julio de 2009, que permitía establecer un foro permanente de discusión con los organismos del sistema en torno a los temas tratados en el Re-Conocer y que eran de interés de cada agencia.

Relacionado con la implementación del plan, adquirió relevancia la formulación del presupuesto del año 2009 que se prepara entre los meses de julio y septiembre de cada año. Por primera vez se logró identificar los programas destinados en forma directa a los pueblos indígenas, lo que permitió que en la presentación del Presupuesto 2009 apareciera relevado el Programa Indígena, con una inversión de 85 mil millones de pesos.

Parte importante de la política Re-Conocer se debía materializar en reformas o nuevas leyes, lo que obligaba a tener una adecuada coordinación legislativa.

9. Elementos que desencadenan una situación de crisis

Normalmente una política pública, cuando alcanza su fase de estado de régimen en su ejecución, puede progresar hacia el logro de los objetivos planteados, a no ser que aparezcan dificultades -previstas o no previstas- que lo impidan.

En el caso que se está estudiando, al cabo de unos 14 meses de implementación de la política comienzan a aparecer elementos que, a la larga, se constituyen en detonantes de una situación de crisis que obligó al gobierno a redefinir aspectos de la política y sus ritmos de ejecución.

Los elementos que desencadenan la situación de crisis no fueron muy distintos de los que estaban presentes en enero de 2008, momento en el cual el gobierno decidió intervenir para evitar un

escalamiento mayor en los conflictos de ese momento. Algo que se debe tener en consideración es la dinámica que tiene toda política pública, en especial la política indígena, y la rapidez con que evolucionan los hechos que motivan su aplicación; en efecto, en un período de catorce meses se puede constatar que no cambian radicalmente los elementos que pueden desencadenar una nueva crisis²³.

El primer elemento tiene que ver con el proceso de aprobación del Convenio N° 169 de la OIT sobre los derechos de los pueblos indígenas. A partir de la forma en cómo se aprobó en el Senado, la Presidenta de la República debía resolver si lo promulgaba con reservas o no. Si bien desde un punto de vista estrictamente jurídico no tenía mayor relevancia el tipo de reserva que podía presentarse, el hecho que el Senado lo hubiese despachado con esa restricción motivó una fuerte polémica en la dirigencia indígena y dentro del propio gobierno.

Producto de la entrada en vigencia del Convenio N° 169, el gobierno debía instalar un sistema de consulta indígena para todas aquellas propuestas de leyes, políticas y programas que afectaran a los pueblos indígenas y sus comunidades. La forma en que se instalaría el sistema y el ámbito de aplicación apareció como otro elemento de fricción entre dirigentes y analistas indígenas con ejecutivos de gobierno.

Al mismo tiempo, el gobierno estaba impulsando dos iniciativas de cambio institucional: la creación de un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, como instancia representativa en la institucionalidad pública, y la participación directa de representantes de pueblos indígenas como diputados miembros de la Cámara de Diputados.

Por último, el gobierno ya había enviado al parlamento el Proyecto de Ley que creaba una Subsecretaría de Asuntos Indígenas y transformaba la Conadi en un servicio público, suprimiendo el Consejo Directivo de la Corporación (en el cual hay participación de representantes indígenas junto a representantes del gobierno).

Todas estas iniciativas, que generaban un nuevo esquema institucional público para el tema indígena, producían fuertes debates entre la dirigencia y el gobierno.

Un segundo elemento que juega un papel en el desarrollo de la crisis tiene que ver con la visita al país del Relator Especial de la ONU para los Pueblos Indígenas, James Anaya. Una anterior visita de esas características la había protagonizado Rodolfo Stavenhagen en el año 2003 y su informe fue muy crítico de la política que estaba implementando el gobierno de entonces. Si bien el informe preliminar entregado por Anaya fue relativamente positivo para el gobierno, el informe final fue muy crítico en relación con diversas materias, lo que dio pie a que la dirigencia indígena arreciara con nuevas críticas a la política que llevaba adelante el gobierno.

Junto a los elementos anteriores, referidos más bien a cuestiones institucionales y de derechos, el tema de la recuperación de tierras para las comunidades se fue transformando en el asunto de gestión más complicado para el gobierno. Si bien la meta comprometida en Re-Conocer era de tres años, en el primero solo se había alcanzado a solucionar parcialmente la demanda de 40 de las 115 comunidades que habían sido priorizadas por el Consejo de Conadi, teniéndose programado solucionar otras 40 en el segundo año y el saldo durante el año 2010.

Además del compromiso señalado, existía la necesidad de resolver un conjunto de casos emblemáticos de reivindicación como la Comunidad de Temucucui en Ercilla, la de Yeupeco en Vilcún, y algunas otras.

La relativa lentitud en el proceso de compra de tierras, debido en parte a las características del proceso mismo y en parte por la restricción presupuestaria que sufría el Fondo de Tierras de Conadi, sobre todo en un año de crisis económica aguda, fueron generando un escenario de demandas insatisfechas que motivaron una reacción cada vez más violenta de las comunidades afectadas.

Un cuarto elemento que influye en la configuración de una situación de crisis fue la propuesta de instaurar un marco regulatorio para inversiones en tierras indígenas. Como se ha señalado más arriba, este era el tercer problema crucial identificado en el momento del diseño de la política, lo que adquiría mayor relevancia a partir de los derechos que frente a este tipo de inversiones garantizaba el Convenio

N° 169 recientemente ratificado. En efecto, cualquier medida administrativa relacionada con la autorización de una inversión en tierra indígena debía ser consultada por el gobierno antes de ser emitida.

Con este fin, se inició la preparación de un marco regulatorio que en el documento Re-Conocer había recibido el nombre de “Código de Conducta Responsable”. En esencia, el marco regulatorio proponía una forma de aplicar en el país las disposiciones del Convenio N° 169 en relación con la consulta sobre proyectos de inversión, con las posibles compensaciones por los impactos de la inversión en las comunidades, con la posible participación en las utilidades del proyecto y con la normativa sobre posibles traslados de comunidades.

A partir de la vigencia del Convenio N° 169, ya no bastaba con consultar a las comunidades sobre si les parecería correcto que se hiciera tal o cual proyecto, sino que había que hacerlo sobre la forma en que ellas participarían de los beneficios creados por el proyecto.

La propuesta de marco regulatorio fue presentada a la discusión pública, motivando una agresiva respuesta del mundo empresarial, que vio en esta propuesta un intento de coartar los derechos de los inversionistas para desarrollar sus proyectos, sin percibir la certeza jurídica que un marco regulatorio de este tipo podía otorgar a sus inversiones en tierra indígena. Dicha reacción provocó cierta alarma en directivos del gobierno, quienes -en el marco de la crisis económica que afectaba al país- privilegiaron un buen clima de relación con el empresariado antes que malograrlo llevando adelante esta iniciativa.

Por último, contribuyó al enrarecimiento del clima el contenido de la discusión sobre reforma constitucional que se llevaba a cabo en el Senado, que, después de más de 15 años de discusión parlamentaria, quería circunscribirse a reconocer solo los derechos de los indígenas sin reconocer sus derechos como pueblos.

Después de un largo debate se logró aprobar en la Comisión de Constitución del Senado, en general, la idea de legislar sobre la materia con base en un texto que fue ampliamente criticado por la dirigencia indígena. Además, por la vigencia del Convenio N° 169, se debía hacer una consulta sobre el texto de reforma, a pesar de que su discusión se había iniciado antes de la entrada en vigencia del mencionado instrumento legal.

En este contexto, hacia mediados del año 2009 se iniciaron un conjunto de movilizaciones de comunidades que reivindicaban la solución inmediata de sus demandas de tierras, pero ubicándolas en un contexto más amplio de reivindicación política e institucional.

Cabe destacar que la forma utilizada para presionar por la solución al tema de tierras consiste en la ocupación relámpago de los predios demandados, volviendo a repetir esa actuación permanentemente. Esta lógica de movilización de presencia-desgaste tiene por finalidad llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre las demandas, más que generar ocupaciones con limitación permanente en el ejercicio de la soberanía por sus dueños legales.

Coincidieron con las ocupaciones temporales de los predios otras movilizaciones relacionadas con temas más específicos, como la oposición de algunas comunidades al proyecto de nuevo aeropuerto de la región de la Araucanía, problemas legales en la asignación de subsidios destinados a la compra de tierras, lentitud en la ejecución del Programa Orígenes y en la construcción de nuevos hogares para estudiantes universitarios indígenas, entre muchos otros.

Al mismo tiempo, se producen atentados violentos contra camiones y un bus de pasajeros, lo que unido a los conflictos antes señalados, muestran un escenario que, desde el punto de vista de la opinión pública, fue denominado el “conflicto Mapuche”.

La reacción gubernamental es bien significativa, ya que define centralizar las respuestas al conflicto. La estrategia que desde el gobierno se había tenido hasta ese momento era la de ofrecer respuestas separadas: ante cada conflicto una respuesta distinta. Pero ante la seguidilla de movilizaciones se concluye que, de no enfrentarse centralizadamente, se podía tener un serio conflicto de seguridad pública.

En ese contexto se produce la muerte del joven comunero Jaime Mendoza Collio, en medio de una ocupación a un predio; la comunidad que hace la ocupación no tenía pretensión de quedarse a perpetuidad en el lugar, sino entrar, llamar la atención por su reivindicación de tierras y dejar el predio. Lamentablemente, por la intervención de carabineros, se produce una muerte que aún hoy está siendo investigada por los Tribunales de Justicia.

Este conjunto de elementos son los que generan una percepción de que la política indígena está en crisis, y que para salir de ella es necesario un ajuste.

10. El entorno político que ayuda a explicar la crisis

La primera cuestión relevante para entender el contexto político de la crisis, tiene que ver con el hecho de que cuando el gobierno define la política Re-Conocer, decide tener una actitud proactiva en su implementación, lo que, unido a una política muy amplia y comprehensiva, ocasionó que fuera por delante de las capacidades que tenían los dirigentes para canalizar sus propias demandas. En definitiva, el gobierno puso ciertos temas en la discusión que iban más allá de las expectativas que tenían los dirigentes indígenas. El que la política intente asumir tres grandes problemas para el mundo indígena (derechos, tierras y proyectos de inversión) genera una agenda con muchos actores afectados.

Un siguiente asunto de incidencia en el entorno político que ocasiona la crisis que se ha descrito, se refiere al hecho de que la política Re-Conocer generó en la dirigencia indígena altas expectativas de cumplimiento de los compromisos asumidos. En este sentido se esperaba una rápida aprobación del reconocimiento constitucional, la entrega de la tierra a las 115 comunidades priorizadas, protección efectiva frente a proyectos de inversión en el corto plazo, etc. Frente a esta expectativa se creía percibir lentitud en la implementación de dichas medidas.

Un tercer factor que asume un papel relevante en el desarrollo de la crisis es la seguridad pública. Si bien los hechos violentos eran aislados y no constituían una realidad masiva ante las 2.000 comunidades de la región, la concatenación de hechos generaron la sensación que se podía estar frente a una potencial situación subversiva de carácter masivo; existía el temor de que se creara un momento en el cual el conflicto mapuche “se descontrolara”, lo que podía tener implicancias territoriales no solo en la región de la Araucanía sino en otras zonas del país.

En este contexto, la dirigencia indígena empieza a desconfiar sobre las posibilidades de que el gobierno concrete, durante el período que le restaba en el mando, sus compromisos. A lo anterior se agregaba el hecho de que se había entrado en período preelectoral, y que no había seguridad de que el nuevo gobierno diera continuidad a las políticas definidas en Re-Conocer; de ahí que aumentara la presión para concretar rápidamente las diversas medidas que estaban pendientes.

En este marco, la muerte de Jaime Mendoza genera un quiebre muy profundo en la relación comunidades - gobierno, lo que se traduce en la suspensión de las relaciones y del diálogo, y la exigencia de cambio de autoridades. Ello provocó que el gobierno decidiera cambiar la autoridad política a cargo del tema indígena, pasando por primera vez a ser coordinado por el Ministro Secretario General de la Presidencia, sacando a Mideplan de una responsabilidad que había asumido desde los años noventa.

Este cambio significó el fin de la función del Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, manteniendo el tema radicado en el más alto nivel político del gobierno. En términos de contenidos y acciones, se mantuvieron los principales lineamientos del Re-Conocer, pero insertos ya de lleno en un contexto preelectoral, lo que implicaba que cualquier alteración del clima político y de seguridad podía influir negativamente en la valoración del gobierno y en las posibilidades de triunfo de la candidatura de la coalición gobernante.

11. El proceso de las políticas públicas revisado

Los elementos señalados permiten abrir una discusión sobre la caracterización de las políticas públicas en general, con la finalidad de intentar identificar algunas semejanzas y diferencias que sean relevantes. Al analizar sus características básicas (Lahera, 2008) se puede señalar:

- En relación con los actores que participan en la definición de una política, se sostiene que ésta es en definitiva decidida por la autoridad presidencial a partir de los elementos que le genera la administración. El gobierno cumple el papel de alimentar con antecedentes el período previo a la decisión presidencial y lograr el alineamiento del gobierno con la política que se decide. De la experiencia analizada, se puede sostener que el contenido de una política no solo es producto de los aportes que haga la administración sino también, y en forma muy relevante, de la influencia de la sociedad civil y, en este caso, de la dirigencia indígena. Ciertamente, es el Presidente quien en definitiva decide qué incluirá en su política, pero esta decisión no la puede tomar sin tener en consideración lo que esperan los grupos directamente involucrados en el ámbito sobre el cual habrá definiciones. No tomar en cuenta dichas visiones puede acarrear dificultades a la política.

- Cuando se está definiendo o redefiniendo una política en un área en crisis, la autoridad y el gobierno deberán optar acerca de qué intereses reflejarán en forma prioritaria sus definiciones. El contenido no será nunca neutro políticamente, sino que reflejará una opción política en torno a los temas en discusión. Producto de dicha opción, algunos intereses se verán favorecidos y otros postergados. Los objetivos que se definirán no serán meras ideas sobre lo que sería deseable lograr, sino las respuestas que pueden implementarse para responder a problemas específicos. Nuevamente, estas opciones reflejarán visiones políticas sobre la acción pública a desarrollar.

- Las modalidades o formas que asumirá la política en definición no serán el resultado de una cierta ecuación técnica, que combine de la mejor manera posible los diversos insumos relevantes en la materia que se esté tratando. Por el contrario, las modalidades que se asuman responderán a los contenidos que se hayan definido. Estas modalidades se reflejarán en un plan de acción, el que deberá ser coherente con la situación que se ha observado al momento de poner en marcha el proceso. La coherencia temporal en el proceso de diseño de la política es un elemento crucial para obtener una intervención relevante.

- Hechas las definiciones anteriores, se debe aclarar que la fase de puesta en marcha de la política no debe confundirse con la fase de gestión, cuando en realidad todos los momentos anteriores son parte sustancial del proceso de gestión de políticas públicas. En esta fase de implementación de la política se debe producir necesariamente una articulación virtuosa entre la narrativa de la política, la identificación de los diversos actores relevantes, las acciones que se traducirán en productos tangibles que apuntarán al logro de los resultados esperados, las necesarias coordinaciones institucionales, los recursos humanos, financieros y materiales que serán requeridos para llevar adelante la política, el diseño y aplicación de esquemas de gobernabilidad y el monitoreo constante de la marcha de la implementación para ir corrigiendo y ajustando el proceso.

- La evaluación de la política es una fase no siempre presente en su diseño, lo que no resta importancia a esta tarea. La implementación cursará por un proceso permanente de avances y retrocesos, de logros y dificultades, que solo podrán ponderarse y ayudar a mantener el rumbo inicial de la política si se dispone de dispositivos claros de evaluación. Si esta tarea se deja para el momento en el cual la política finalice, podría darse el caso que la evaluación nunca se hiciera, porque muchas políticas públicas son interrumpidas o se abortan antes de concluir sus tiempos originalmente planificados.

La evaluación constante adquiere mayor importancia en políticas que pueden enfrentar crisis en el proceso de implementación; una crisis es un llamado a revisar lo que se está realizando para rediseñar los caminos que se deberán seguir en el futuro. Esa revisión y rediseño, sin contar con juicios

fundados que son los que puede aportar un serio ejercicio evaluador, puede conducir a errores en la política.

Desde el punto de vista de la calidad de las políticas públicas, éstas también son afectadas cuando se desarrollan en un contexto de crisis.

El objetivo público de la política no estará en discusión desde el momento en que ésta responda a determinada conflictividad social, frente a la cual la autoridad pública tiene la obligación de actuar. No hacerlo significaría caer en un notable “abandono de sus deberes”. Ciertamente que será discutible la decisión que la autoridad tome, pues ésta podrá decidir intervenir en asuntos que para algunos actores de la sociedad incluso no serán parte de la esfera de lo público.

Una política pública de calidad deberá estar en condiciones de pasar el test democrático en el proceso de su definición. Frente a una situación de crisis, la autoridad gubernamental estará obligada a actuar; esta actuación estará definida por la interpretación que la autoridad haga del momento político, de la intensidad de la crisis, de la fuerza para tomar ciertas soluciones, de su viabilidad, etc. Siempre será una interpretación que realice la autoridad bajo su propia responsabilidad. Vistas las urgencias, será difícil instalar largos procesos de consultas ciudadanas o largos debates entre el Ejecutivo y el Parlamento o con otros actores relevantes.

Para asegurar la calidad en las políticas públicas deberá definirse en forma adecuada el papel que cada actor asumirá en el proceso. En la fase de identificación del problema que caracteriza la situación de crisis, es de esperar que concurren múltiples actores, quienes aportarán sus visiones sobre el problema y sus propuestas de posibles soluciones. Pero la fase siguiente, que consiste en la decisión de intervenir y en la definición de la forma que tendrá la intervención, el papel principal lo juega la autoridad presidencial y las autoridades relevantes del gobierno. En cambio, decidida la política, al entrar en la fase de ejecución, nuevamente tendrán un papel relevante el gobierno, las organizaciones sociales y el empresariado.

El contenido tradicional de una política pública tenderá a mantenerse en una situación de crisis. Lo especial de la situación no debería impedir que se contara con una evaluación de lo realizado por el gobierno, una recolección de las demandas e identificación de desafíos a enfrentar, la identificación de brechas, la definición de los objetivos a lograr, la construcción de un plan de acción y su puesta en ejecución, y la evaluación de los avances y dificultades que pudieran llevar a nuevos rediseños de la política.

El analizar políticas públicas en situaciones de crisis permite poner en discusión la validez de las soluciones técnicas. Sin desconocer que frente a un problema de política pública existen soluciones técnicas de gran validez, en situaciones de crisis se debe encontrar la mejor combinación entre soluciones políticas y técnicas. De esta forma, el contenido específico de la política deberá reflejar las miradas de autoridades de gobierno, de técnicos y de actores relevantes del entorno. Asimismo, se deberán articular las respuestas de corto plazo con las de largo plazo, lo que en situaciones como las que se están describiendo no es fácil.

Por último, la calidad de las políticas públicas será fuertemente dependiente de la forma en que transcurra el proceso de toma de decisiones. La autoridad presidencial tendrá siempre un papel clave, tanto en el momento de decidir intervenir como en el empoderamiento que le otorgue a los directivos públicos a quienes les encargue la ejecución de la política. De la misma forma, la ausencia o presencia de otras autoridades que conforman el centro de poder en el gobierno marcarán la calidad de la intervención.

12. A modo de conclusión

Construir políticas públicas es una tarea compleja, aun mayor cuando debe desarrollarse en un contexto de crisis y de conflictos declarados. En estas situaciones, las políticas públicas deben trabajarse en tiempos muy cortos, sin esperar diagnósticos profundos.

Para responder a la crisis es tan importante la formulación de la política como su ejecución. Si se equivoca la propuesta, la respuesta será ciertamente fallida. Pero si una buena propuesta no se ejecuta en forma impecable, el resultado final también será fallido.

Tarea central para el éxito de las políticas en estas realidades es la construcción de gobernabilidad para la misma.

Cuando la respuesta a una crisis requiere el rediseño de una política, o de una institucionalidad, por lo general se enfrentan mayores dificultades que las que se tendrían en el caso de que se tuviera libertad para diseñar una respuesta de política e institucional.

Siendo el liderazgo una condición necesaria para obtener éxito en las políticas públicas, en situaciones de crisis éste se transforma en un asunto crucial. Los problemas de todo orden que deberán enfrentarse exigirán a la autoridad ejercer un liderazgo que permita definir propósitos, mantener el rumbo deseado, sacar del camino obstáculos, percibir la cotidianidad de las tareas, etc.

Por último, la posibilidad de éxito de una política pública en situaciones de crisis estará directamente ligada a la importancia que le dé la máxima autoridad presidencial al conflicto, al interés que tenga en que se solucione y al contenido que le quiera imprimir a dichas acciones.

Desarrollar políticas públicas en situaciones de crisis es un desafío aun mayor que el ya de por sí difícil que tienen todos aquellos que han optado por una vida de servicio público.

Notas

¹ La encuesta, realizada el año 2008 por el Ministerio del Interior, constató que el 70% de los entrevistados considera que la demanda de tierras por parte de los mapuches es un tema antiguo de muy difícil solución.

² Este artículo es práctico y no una propuesta teórica sobre formulación de políticas. En ese sentido, se aleja de autores como Parsons (2007), y se aproxima más a los planteamientos de Bardach (2008).

³ Política indígena presentada el 1° de abril de 2008 por la entonces Presidenta de la República, Michelle Bachelet, y que resume los planteamientos realizados en la materia por los gobiernos de la Concertación en los últimos 20 años.

⁴ El autor del artículo fue nombrado Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas por la presidenta Michelle Bachelet el 28 de enero de 2008.

⁵ Matías Catrileo es un joven de origen mapuche, no pertenecía a ninguna comunidad, era universitario, su familia vivía en Santiago y participaba apoyando las demandas de las comunidades. Es relevante tener en cuenta este elemento para ver la diferencia en el impacto que hay con la muerte del joven comunero Mendoza que ocurre en julio de 2009, quien sí era un joven dirigente, miembro de una comunidad, hijo del *lonco* de esa comunidad.

⁶ Conadi es la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, servicio público descentralizado, con personería jurídica y patrimonio propio, creado por la Ley N° 19.253, que está encargada de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado a favor del desarrollo integral de los pueblos indígenas.

⁷ El Programa Orígenes es un programa gubernamental que busca instalar una nueva relación entre el Estado de Chile y los pueblos originarios. Creado en el año 2001, tiene por objetivos mejorar las capacidades productivas, las Áreas de Desarrollo Indígenas e institucionalizar la temática indígena en el sector público.

⁸ El Ministerio de Planificación, creado por la Ley N° 18.989 del 19-07-1990, tiene por funciones diseñar y aplicar políticas y programas de desarrollo nacional y regional, evaluar los proyectos de inversión pública, y diseñar y ejecutar políticas y programas orientados a grupos sociales, entre ellos los pueblos indígenas.

⁹ La Iglesia Católica tiene en Chile un relevante rol en la discusión pública y política sobre temas de derechos humanos y derechos sociales y ha cumplido en diversos momentos de la historia del país un papel clave en la resolución de conflictos específicos.

¹⁰ La Presidenta optó por nombrar a un miembro de su equipo de asesoría directa para esta nueva tarea.

¹¹ Una discusión sobre el tema de la multiculturalidad en cuanto a las políticas públicas se encuentra en Sartori (2001).

¹² La actual Constitución de la República no contiene mención a los pueblos indígenas.

¹³ El Convenio N° 169 de la OIT, que reemplazó al Convenio N° 107 de 1957, constituye un cambio de dirección a la política anterior que promovía la asimilación de los pueblos indígenas. Sobre esta premisa, el Convenio reconoce derechos sobre la tierra y los recursos naturales, y exige por parte de los Estados que se consulte a los pueblos indígenas cuando estos puedan ser afectados. No obstante esta aspiración, el propio Convenio deja en claro, desde el preámbulo, que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas debe enmarcarse dentro de la legislación e institucionalidad vigente. Dicho preámbulo se refiere a “las aspiraciones de estos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, *dentro del marco de los Estados donde viven*”. En este sentido, el Convenio establece un mecanismo basado en el respeto recíproco, por el cual los Estados deben reconocer la contribución a la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas, considerando al mismo tiempo que estos deben enmarcarse dentro del respeto de la legislación o marco jurídico que los propios Estados se han dado. El Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales reconoce derechos colectivos e individuales, entre ellos:

- Reconocimiento de su calidad de pueblos diferenciados al interior de los Estados: Estados multinacionales, multiculturales.
- Reconocimiento, demarcación y protección de las tierras, territorios y recursos naturales.
- Reconocimiento de derechos políticos: libre determinación, autonomía, sistemas normativos, autogestión económica.
- Reconocimiento de derechos participativos: consulta, participación en decisiones del Estado.
- Derechos culturales y lingüísticos.
- Derecho al desarrollo.

¹⁴ Como modelo racional de políticas públicas, confróntese Allison (1992) y Parson (2007, en especial las págs. 300-332).

¹⁵ Sobre incrementalismo, se asume como propia la propuesta de Charles Lindblom (1991, 1992a y 1992b).

¹⁶ Sobre la comunicación y las políticas públicas como un proceso de producción de argumentos para fortalecer posiciones y defender valores, ver Majone (2000).

¹⁷ El XVII Censo de 2002 señala que la población en Chile es de 15.116.435 habitantes, de los cuales 692.192 personas (4,6%) dijeron pertenecer a uno de los ocho pueblos considerados en el instrumento censal. El pueblo indígena mayoritario en el país es el pueblo Mapuche, que representa al 87,3% del total de la población indígena del país; en segundo término, el pueblo Aymara (7%), y en tercer lugar, el Atacameño (3%). De acuerdo a la distribución de la población indígena por sexo, destaca que la proporción de hombres es levemente mayor a la de mujeres, situación inversa a la de la población no indígena del país. Cabe señalar, además, que en el año 2006 se reconoció explícitamente a la etnia Diaguita, aprobándose en el Congreso Nacional una modificación al artículo 1° de la Ley Indígena para incluir a los Diaguitas entre los pueblos indígenas que reconoce la ley chilena, mediante la Ley N° 20.117 del 8 de septiembre de 2006. Según el Censo de 2002, la población indígena por regiones, vista en su conjunto, presenta una mayor concentración en las regiones Novena (29,5%), Metropolitana (27,7%), Décima (14,7%), Octava (7,8%) y Primera (7,1%). Las regiones Cuarta, Tercera y Séptima son las que tienen menos presencia indígena.

Según la Encuesta de Caracterización Socio Económica del año 2009, la población que se autoidentifica como perteneciente a pueblos indígenas alcanza a 1.188.340 personas, lo que equivale al

7% de la población del país.

Finalmente, mientras en 1996 el 35,1% de la población indígena estaba bajo la línea de la pobreza (frente al 22,7% de la población no indígena), en 2009 solo el 19,9% estaba bajo esa línea (frente al 14,8% de la no indígena). Es decir, en trece años se redujo la pobreza en 15,2 puntos en la población indígena, frente a una reducción de 7,9 puntos de la población no indígena. Adicionalmente, las cifras de 2009, comparadas con las de 2006, muestran que, a pesar que con respecto a este último año las cifras de pobreza aumentaron en ambos grupos, el aumento en la población indígena es de 0,9 puntos (de 19% a 19,9%) frente al aumento de 1,5 puntos (de 13,3% a 14,8%) en la población no indígena.

¹⁸ Conadi tiene un consejo directivo compuesto por ocho dirigentes indígenas y ocho representantes del gobierno, con el Director Ejecutivo que lo preside.

¹⁹ Ver Pressman y Wildavsky (1998), en particular los capítulos V y X. En ellos trazan las complejidades que sitúan la implementación como un acertijo donde las instituciones, directivos, burócratas y usuarios terminan afectando la manera en cómo se hace la puesta en ejecución de una política.

²⁰ Bardach (2008) coincide plenamente con la afirmación en orden a que una política no transmitida no existe.

²¹ Decreto N° 70 del 24 de junio de 2008, del Ministerio de Planificación, que crea el Consejo Ministerial para Asuntos Indígenas.

²² Instructivo Presidencial N° 5 del 25 de junio de 2008, que implementa iniciativas del Plan Reconocer: pacto social por la multiculturalidad (y sobre consulta indígena con base en el Convenio N° 169 de la OIT).

²³ Lahera (2000: 12) habla del “círculo que no cierra” cuando sostiene que “cada etapa de las políticas públicas no logra agotar su contenido potencial, tanto por defecto como por omisión. Por una parte, porque los sistemas políticos y administrativos tienen características distintas y, además, no siempre están a la altura de los desafíos a los que responden las políticas públicas”.

Bibliografía

- Allison, Graham (1992), “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”, en *La hechura de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México, Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Política Pública; N° 2).
- Bardach, Eugene (2008), *Los 8 pasos para el análisis de políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- INE (2002), XVII Censo de 2002, Santiago, Instituto Nacional de Estadísticas, mimeo.
- Kotter, John (1995), “Leading Change: Why Transformation Efforts Fail”, en *Harvard Business Review*, Vol. 73 N° 2, Boston, March-April, pp. 59-67.
- Lahera, Eugenio (2000), “Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 16, Caracas, febrero.
- _____ (2008), *Introducción a las políticas públicas*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Lindblom, Charles E. (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- _____ (1992a), “La ciencia de salir del paso”, en *La hechura de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México, Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Política Pública; N° 2).
- _____ (1992b), “Todavía tratando de salir del paso”, en *La hechura de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México, Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Política Pública; N° 2).
- Majone, Giandomenico (2000), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MIDEPLAN (2008), “Re-conocer: pacto social por la multiculturalidad”, Santiago, Ministerio de

Planificación.

- _____ (2010), Encuesta CASEN 2009, Santiago, Ministerio de Planificación, mimeo.
- OIT (1989), *Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, Ginebra, OIT.
- Parsons, Wayne (2007), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO; Miño y Dávila.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1998), *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni (2001), *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus.

Legislación chilena

- Ley N° 18.989 del 19-07-1990, que crea el Ministerio de Planificación (Mideplan).
- Ley N° 19.253 del 05-10-1993, que establece normas para protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi).
- Decreto N° 70 del 24-06-2008, del Ministerio de Planificación, que crea el Consejo Ministerial para Asuntos Indígenas.
- Instructivo Presidencial N° 5 del 25-06-2008, que implementa iniciativas del Plan Re-conocer: pacto social por la multiculturalidad.