

Políticas en Torno al Retraso Social de La Araucanía: Toma de Decisiones en
CONADI y el Subdesarrollo Mapuche (2010-2018)

Fernando Sepúlveda Retamal

Resumen

El subdesarrollo social de La Araucanía y, específicamente, de la población mapuche que habita en esta zona es un fenómeno ampliamente documentado, el cual ha sido estudiado desde múltiples perspectivas.

En la investigación realizada se analizó este problema desde la toma de decisiones en políticas públicas, profundizando en el funcionamiento del organismo encargado de implementar la política indígena en Chile: la CONADI. Así, en base al modelo del *Multiple Stream Approach* (Kingdon, 1984), se estudió la manera en que la toma de decisiones en dicha institución ha afectado al desarrollo social de la población mapuche de La Araucanía entre los años 2010 y 2018.

A partir de la realización de entrevistas a ex autoridades y la conformación de *focus groups* con beneficiarios de la CONADI se llegó a una serie de resultados, los que dan cuenta de un conflicto entre los intereses del Pueblo Mapuche y la clase política nacional, la politización de la CONADI, la articulación de políticas indígenas sin mayor pertinencia cultural y la nula capacidad política de la población mapuche para incidir en la toma de decisiones.

Más allá de estos resultados, se concluye que en la actualidad están dadas las condiciones para la apertura de una ventana de oportunidad que posibilite el tratamiento del fenómeno analizado en la esfera pública. A pesar de esta situación dicha ventana de oportunidad no se ha aprovechado, dada la inexistencia de actores con el interés e influencia que se requieren para implementar una alternativa de solución que responda a las necesidades y demandas fundamentales del Pueblo Mapuche. Así, el subdesarrollo mapuche persistirá mientras el Estado no tenga la voluntad política para tratar este problema.

I. Introducción

Diversos indicadores, ligados al nivel de pobreza, la situación de ruralidad, el modelo económico productivo y la proporción de población indígena que habita en la zona, muestran que la región de La Araucanía corresponde a la unidad territorial que presenta el menor nivel de desarrollo social en Chile (IDERE, 2017; INE, 2018; MDS, 2018).

El subdesarrollo de La Araucanía ha sido estudiado a través de formas variadas. Algunas investigaciones hacen énfasis en determinantes relacionados con su economía, de predominio silvoagropecuario (UFRO, 2017; Vejar, 2017), la exclusión social experimentada tradicionalmente por la población indígena (Pareja, 2014), o la territorialidad, marcada por la vasta cantidad de individuos viviendo en zonas rurales (Albers, Garín y Ortega, 2011).

Sin embargo, en la literatura no abundan trabajos académicos destinados a entender el problema que se desarrolla en esta zona del país por medio de una de las fases constitutivas de las políticas públicas: el proceso de toma de decisiones. Así, en la presente investigación se buscará comprender de qué modo la toma de decisiones ha afectado al nivel de desarrollo social en la región de La Araucanía.

Desde el punto de vista poblacional la región de La Araucanía destaca en relación a sus pares. La población indígena de la zona, casi en su totalidad mapuche, corresponde a un 34,3% del total de los habitantes (INE, 2018). A pesar del potencial cultural de la región, la población mapuche ha sido históricamente relegada a un segundo plano de la sociedad, cuestión que ha repercutido en el bajo nivel de desarrollo que presenta esta agrupación humana (Pareja, 2014).

Para tratar el problema del retraso social de la población indígena en Chile, el año 1993 se creó la CONADI¹. Dicha institución ha tenido como finalidad promover el accionar del Estado en favor del desarrollo social de los pueblos indígenas. Pese a

¹ Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

esto, diversos estudios muestran que la población indígena sigue teniendo un nivel de vida menor que el promedio de la sociedad chilena.

La institucionalidad en materia indígena vigente en Chile no incorpora las demandas fundamentales del Pueblo Mapuche (Bresciani, Fuenzalida, Rojas y Soto, 2018). Como se observa en el Informe del Proceso Participativo Constituyente Indígena (2017), la población indígena aún exige el reconocimiento constitucional, la plurinacionalidad, autonomía y derechos colectivos respecto al territorio y sus recursos naturales, situación que demuestra un déficit de la Ley 19.253 -también conocida como Ley Indígena- en estas temáticas.

En base a la existencia de una legislación indígena insuficiente, desde la perspectiva mapuche, es probable que se generen problemas en la CONADI, como ente implementador de las políticas indígenas, lo que a la larga afectaría su nivel de impacto social en la población objetivo (CONADI, 2017).

Dado que la CONADI es la institución del país que se encarga de coordinar y ejecutar las acciones públicas destinadas a incrementar los niveles de desarrollo de la población indígena, en el presente artículo se plantea la pregunta: **¿de qué forma la toma de decisiones en la CONADI ha afectado las opciones de desarrollo de la población mapuche en La Araucanía?**

II. Metodología

El estudio se realizó mediante un enfoque cualitativo. Se utilizaron dos herramientas para la recolección de información: 1) entrevistas de modalidad semi estructurada con ex autoridades y 2) *focus groups* con individuos pertenecientes al Pueblo Mapuche.

Respecto al primer nivel de análisis, el criterio utilizado para la selección de la muestra fue la ocupación de cargos con capacidad de toma de decisión, tanto a nivel local, dentro del Gobierno Regional de La Araucanía, como a nivel nacional, al interior de la institucionalidad de la CONADI. Se entrevistaron a 7 ex autoridades que cumplieron sus funciones entre el primer gobierno de Sebastián Piñera y el segundo gobierno de Michelle Bachelet.

Por su parte, en relación al segundo nivel de análisis, la muestra se seleccionó en base a la calidad de beneficiario otorgada por la CONADI. Se realizaron tres *focus groups*, dos de ellos tuvieron lugar en comunidades rurales ubicadas en las comunas de Curacautín y Cholchol, respectivamente. El *focus group* restante se realizó con un grupo de beneficiarios urbanos en la ciudad de Temuco.

En base a los testimonios recabados se realizó un análisis de contenido, que permitió organizar la presentación de resultados a partir de la construcción de un conjunto de categorías, referidas a las diversas dimensiones que estructuran el fenómeno del subdesarrollo social del Pueblo Mapuche en La Araucanía.

III. Corrientes Múltiples y el problema social mapuche

En esta investigación se utiliza el enfoque decisional desarrollado por Kingdon (1984), para explicar los factores que han impedido que las iniciativas públicas implementadas hayan revertido la situación de subdesarrollo en la región de La Araucanía, y de la población mapuche en específico.

Aquí se profundiza sobre algunos de los elementos principales que constituyen el análisis de las políticas públicas, a partir de la perspectiva de toma de decisiones construida por Kingdon. En concreto, se desarrollan conceptualmente las corrientes (1) Problema, (2) Políticas y (3) Política, que en conjunto configuran la Ventana de oportunidad, fenómeno que da paso al tratamiento público de las problemáticas sociales.

Figura 1: Diagrama del *Multiple Stream Approach*



Fuente: elaboración propia en base a López 2016

La figura 1 resume el enfoque decisional desarrollado por Kingdon (1984). Según su planteamiento, el proceso de toma de decisiones estaría conformado por tres corrientes, independientes entre sí.

En primer lugar se encuentra la corriente Problema. Cuando la problemática social sea considerada dentro de la agenda política, esta se va a constituir como un fenómeno susceptible de acción pública. En segundo lugar está la corriente de Políticas, que refiere a las alternativas de solución existentes en el momento. La problemática identificada públicamente podrá encontrar algún tipo de solución en el contexto de una propuesta, delineada con anterioridad, que apunte a su tratamiento. En tercer lugar se halla la corriente Política, relacionada con el diseño político-institucional. Así, el tratamiento de la problemática se posibilitará si el contexto político lo permite.

En base a que los procesos previamente descritos ocurran, las corrientes van a converger y se generará la apertura de la ventana de oportunidad. Finalmente, este fenómeno va a permitir que el problema sea tratado en la esfera pública, lo que posibilitará la adopción de una de las alternativas de solución existentes.

1. Problema: Idearios en torno al subdesarrollo social mapuche

Respecto a la deficitaria situación social del Pueblo Mapuche, es posible identificar dos principales visiones respecto a la manera en que se entiende el fenómeno, donde cada visión se encuentra acompañada de diversas estrategias que posibilitarían un avance en términos de desarrollo para la región.

En primer lugar se encuentra el enfoque reduccionista, representado por la élite - empresarial y política-, a partir del cual se comprende que el conflicto en territorio mapuche refiere a dimensiones económicas, culturales o criminológicas (Bresciani et al., 2018).

Así, se entiende el subdesarrollo mapuche como un problema de pobreza, que se trataría con desarrollo productivo, como poca integración de la población indígena a la sociedad chilena, que se resolvería con una asimilación cultural y como una desviación social de los grupos extremistas, lo que se solucionaría con mayor control policial y judicial.

Entendiendo el ámbito económico como el principal escollo para la superación de la pobreza del Pueblo Mapuche, el problema fundamental que enfrentaría la región sería la subutilización de la tierra, por lo tanto las bases para un próximo desarrollo se sustentarían en el progreso económico y el emprendimiento (Moya, Pelfini y Aguillar, 2018).

Desde esta perspectiva sería un error seguir entregando territorio a las comunidades mapuche, puesto que los terrenos no se utilizarían eficientemente. Así, se entiende que “la política de entrega de tierras representa una barrera al desarrollo y al emprendimiento económico de la región” (Moya et al., 2018, p. 297).

Por otro lado, se encuentra la concepción mapuche, en contradicción con la visión de la élite. En base a este enfoque, el subdesarrollo de la región se debe al despojo, tanto de las tierras indígenas por parte del Estado y privados, como de sus derechos políticos (Bresciani et al., 2018).

Según esta perspectiva, en la solución del problema de la región se debe incorporar la pertenencia a la tierra del Pueblo Mapuche, apuntando a la devolución de territorios ancestrales.

Como expone Marimán (2000), para los mapuche el potencial económico de los recursos naturales pasa a segundo plano, frente a la profunda relación del Pueblo Mapuche con la tierra y la importancia que tiene esta para la conformación de su identidad como grupo humano diferenciado de los parámetros culturales occidentales.

En base a la contraposición de estas dos visiones el Estado chileno habría tomado partido por el enfoque de la élite, por lo que la relación entre el aparato público y los pueblos indígenas se da en el marco de un multiculturalismo neoliberal (De la Maza, 2012), contexto en que el Pueblo Mapuche es llevado a adaptarse a las dinámicas de desarrollo occidentales, sin mayor consideración de sus creencias y costumbres.

2.1 Políticas: Política v/s técnica

El aspecto político constituye un factor determinante para que se posibiliten tanto el reconocimiento del problema como su tratamiento. A pesar de que toda problemática pública presenta un componente objetivo que provoca secuelas en las diversas agrupaciones sociales a las que afecta, dichas consecuencias no tendrían la oportunidad de ser contrarrestadas sin la existencia de una dimensión política.

Así, se hace necesaria la existencia de un emprendedor político (Kingdon, 1984) capaz de llevar la temática desde la agenda social a la agenda institucional, con el fin de que esta sea considerada como susceptible de debate público y atención gubernamental.

El rol que cumplen los emprendedores de políticas en el proceso de toma de decisión es fundamental, ya que son capaces de llamar la atención de los formuladores de política y de manipular el proceso según sus propios intereses (Zahariadis en Sabatier, 2010). Así, la selección de las alternativas de solución que se encuentren disponibles será influenciada por las estrategias, como por las habilidades manipuladoras de los emprendedores políticos.

A partir del trabajo desarrollado por los emprendedores de políticas es que se da paso a una preponderancia de aspectos políticos en la toma de decisiones, relegando a un segundo plano los elementos técnicos de los problemas.

Estos actores no sólo tienen que ser capaces de impulsar cierta temática, sino que también deben tener la capacidad de mantener la problemática dentro de la agenda para posibilitar algún tipo de solución. Dado que se necesita movilizar una gran cantidad de recursos para mantener un problema en la agenda, la capacidad que posean los emprendedores de política se constituye como una pieza clave para que el proceso decisional se lleve a cabo y se lleguen a resultados concretos (Kingdon, 1984).

En el caso de la CONADI, es posible analizar algunos puntos al respecto.

En base a la débil institucionalidad indígena existente en Chile, CONADI funcionaría como un organismo notablemente influenciado por las orientaciones políticas del gobierno de turno, cuestión que repercute en la calidad técnica del servicio que otorga (Figueroa, 2017). En el contexto de un Consejo Nacional CONADI con bajo nivel de capacidad para decidir el futuro de las políticas indígenas en el país, la institución cuenta con un limitado “campo de acción estratégico-político y poco margen de maniobra” para tratar el problema social mapuche en la actualidad (Figueroa, 2017, p. 238).

Respecto a la baja calidad técnica de CONADI, existe la impresión al interior de las comunidades indígenas, de que los proyectos no son elegidos en base a aspectos objetivos, sino que personas con mayor nivel de contactos al interior de la institución tenderían a resultar mayormente favorecidos que el resto. A lo anterior, también se suman críticas al compromiso profesional de los funcionarios de la CONADI, al no brindar el apoyo técnico que se esperaría (CONADI, 2017).

2.2 Políticas: Cosmovisión mapuche y políticas públicas en Chile

La cultura mapuche se basa en la ligazón del mundo espiritual con el mundo tangible (Huanacuni, 2010). De tal manera, las comunidades mapuche se relacionan con el territorio mediante una espiritualidad, expresada en el culto a los espíritus de la naturaleza y una convivencia respetuosa con los recursos que brinda la *Ñuke Mapu*².

Debido a que la vida del mapuche se desarrolla en torno a la tierra, su cultura promueve los valores de armonía y equilibrio con la *Ñuke Mapu*. Según su visión de mundo, existiría una articulación entre el individuo, la cultura y la tierra, por lo que para lograr un Buen Vivir³ se necesita de una convivencia en reciprocidad de estos

² Madre tierra en *mapuzungun*.

³ Enfoque de bienestar desde la cosmovisión de los pueblos indígenas. El Buen vivir “es vivir en comunidad, en hermandad y especialmente en complementariedad. Es una vida comunal, armónica y autosuficiente. (...) Significa complementarnos y compartir sin competir, vivir en armonía entre las personas y con la naturaleza. Es la base para la defensa de la naturaleza, de la vida misma y de la humanidad toda (Huanacuni, 2010, pp. 21-22).

elementos, a partir de lo que se permita una vida sustentable y en relación con la naturaleza (CONADI, 2017).

La concepción mapuche del mundo entra en conflicto con la cosmovisión de las sociedades occidentales, que no presentan mayor vinculación espiritual con la tierra e históricamente han visto en los recursos naturales una fuente de ingresos, lo que se ha traducido en la explotación de los recursos naturales (Vejar, 2017).

Pero más allá de la dimensión económica, las discrepancias culturales entre la sociedad mapuche y la sociedad occidental han dado paso a que la institucionalidad chilena no acoja mayormente la filosofía de vida indígena.

Desde el nacimiento del Estado chileno, los gobiernos implementaron medidas que buscaron disminuir el poder e influencia del Pueblo Mapuche en la sociedad chilena, iniciando una política que tendió a “apagar la soberanía autóctona a través de decisiones y medidas legislativas unilaterales” (Figueroa, 2017, p. 232).

Esto se plasmó en leyes como la de Reducción (1866), que obligó a vivir a los mapuche en espacios limitados y alteró su sistema de vida comunitario; la Ley de Propiedad Austral (1931), normativa que legalizó títulos de territorio despojados a las comunidades y obtenidos en forma fraudulenta por privados; o los decretos ley 701 (1974) y 2.568 (1978) que tenían por objetivo fomentar el desarrollo forestal en Chile vía subsidios otorgados a las empresas forestales y promover la división de las comunidades indígenas mediante la profundización del reduccionismo, respectivamente.

Aunque la promulgación de la Ley Indígena (1993) constituyó un avance para el reconocimiento y la integración de los indígenas en la sociedad chilena, se siguió relegando a un segundo plano la cultura, en este caso, mapuche. Aspectos como la continuación con la individualización de los terrenos o la introducción de lógicas occidentales para el reconocimiento jurídico de las comunidades, pasando por alto las tradiciones ancestrales, dan cuenta de esta situación (Figueroa, 2017).

La evidencia muestra que se mantiene una visión sesgada de los problemas que afectan a los pueblos indígenas, lo que ha dado paso a un diseño e implementación de las iniciativas estatales desde una mirada occidental (Álvarez, 2010). De esta manera los pueblos indígenas en Chile, incluyendo al Pueblo Mapuche, han sido actores marginales en cuanto a la conformación de la institucionalidad indígena que los rige en la actualidad.

3. Política: Implicancias del diseño político-institucional de Chile

Las políticas públicas, por definición, contienen un factor de cambio. El hecho de que las decisiones en política pública impliquen la transformación de la realidad social supone una dificultad para las actuales democracias representativas, cuestión que se exacerba en el contexto de sistemas políticos centralizados y que dan poco espacio a la participación ciudadana, como ocurre en el caso de Chile (De La Maza, 2010).

La concentración de facultades a nivel de administración central de gobierno se ha relacionado con la falta de eficiencia a nivel estatal y menores índices de democratización. Como exponen Cossani y Bonivento (2017), la descentralización corresponde a un proceso por medio del cual se busca ampliar los derechos y libertades políticas, se potencian los mecanismos de control y participación ciudadana y se pretende fomentar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas de los países.

A pesar de que en Chile se ha avanzado en términos de descentralización a nivel político, por medio de la promulgación de las leyes que permiten la elección popular de los Consejeros Regionales y de los Gobernadores Regionales, este proceso no ha tenido mayores implicancias a nivel administrativo.

Por otro lado, en el ámbito de las políticas públicas existen 2 principales modelos de implementación. Según Sabatier (1986), por un lado está la perspectiva *Top down*, que se caracteriza porque las acciones públicas vienen determinadas desde el nivel central de gobierno, los objetivos de la política son predefinidos, y relega a

un segundo plano la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas.

En contraste, se encuentra el modelo *Bottom up*. Este da cabida a la participación en la toma de decisiones de la sociedad civil local, otorga mayor injerencia a las redes de actores que intervienen en la entrega del servicio y pone énfasis en las necesidades de la población objetivo de la política que se implementa, para adaptarla a sus demandas y requerimientos.

Así, una manera de tratar los problemas sociales multidimensionales ha sido la de dar la oportunidad de participar en la toma de decisiones a las mismas personas afectadas.

Dicho proceso no ha tenido mayores implicancias en Chile y el modelo *Top down* sigue vigente. En este país, “la ciudadanía ha sido incorporada al diseño democrático fundamentalmente como receptora de beneficios y derechos a partir de su estatus en un papel informativo y consultivo” (De La Maza et al., 2012, p. 47). De tal manera, en Chile la ciudadanía se emplaza como un actor secundario, frente a la preponderancia de Estado como actor que diseña y ejecuta las políticas públicas.

Las características centralistas del Estado chileno y la vigencia del modelo *Top down*, son factores que tienen incidencia en la institucionalidad indígena.

La legislación chilena entrega las atribuciones para definir la política indígena al Ministerio de Desarrollo Social, por lo que la CONADI sería un organismo con pocas capacidades políticas frente al gobierno central (Figuerola, 2017).

Respecto a la participación de los pueblos indígenas y el fortalecimiento de su rol como actor político, ello quedó reducido al Consejo Nacional CONADI, espacio donde más allá de la voluntad de los representantes indígenas, el Estado cuenta con la última palabra para dirimir en contexto de desacuerdos.

IV. Presentación de resultados

1.1 *Problema*: multidimensionalidad

La multidimensionalidad hace referencia a un problema social que es causado en base a un cúmulo de variables que lo articulan en conjunto. El subdesarrollo social en La Araucanía sería un fenómeno que cumple con estas características.

A partir de las entrevistas y *focus groups* realizados se obtuvo que existe conciencia de la multiplicidad de factores que estructuran el subdesarrollo social en la región. Si bien existe un consenso generalizado en tanto a que para tratar adecuadamente el problema se necesita de una política estatal a largo plazo, que se sustente en la voluntad política de los gobiernos, se observa una variedad causal que tanto las ex autoridades como los beneficiarios mapuche atribuyen al fenómeno.

En primer lugar destaca el tema de la devolución del territorio al Pueblo Mapuche. “Yo creo que una de las grandes soluciones al tema (...) a la problemática mapuche es la recuperación territorial, no hay más” (participante *focus group* #3).

Si bien existe claridad sobre el avance que se ha realizado en este punto desde el Estado, a través del Fondo de Tierras de la CONADI, devolviendo hectáreas a las comunidades y familias, se constata la continuación de la deuda histórica del territorio con el Pueblo Mapuche. De tal manera, el Estado tendría la responsabilidad de la mala situación actual de los pueblos indígenas en Chile, y del Pueblo Mapuche particularmente, ya que le sustrajo el territorio ancestral y no ha establecido un diálogo con la población indígena de la zona.

En segundo lugar resalta que el problema se debería a que el Estado llega tarde a la región, lo que provoca atrasos en términos de servicios básicos. Se observa “una pobreza estructural en esta región cuando hablamos de electrificación, cuando hablamos de agua potable, cuando hablamos de caminos, cuando hablamos, bueno, en fin, casi toda la estructura de inversión de infraestructura en el territorio estamos siempre al debe en comparación con otras regiones” (entrevistado #4).

Otra arista corresponde a la esfera económica del fenómeno, ligada fundamentalmente a la falta de incentivos para la inversión de capitales privados en

la zona. La Araucanía “ha sufrido la falta de inversión porque obviamente si hay conflicto, la gente no quiere invertir en esta región. Entonces teniendo todas las posibilidades esta región para salir adelante, hemos estado postergados” (entrevistado #6).

1.2 Problema: conflicto de intereses

A partir de los testimonios recogidos se distingue la presencia de un conflicto de intereses en dos principales dimensiones. En primer lugar se observa un conflicto de intereses entre las aspiraciones de la población mapuche y la clase política nacional, basado en el temor a la fragmentación del país. En segundo lugar resalta un conflicto entre el Pueblo Mapuche y el interés económico de las empresas forestales de la zona. Este conflicto encontraría su origen en la contraposición de las lógicas de producción y relación con el medioambiente entre las empresas forestales y el Pueblo Mapuche.

Respecto al primer punto, desde la perspectiva del Pueblo Mapuche, un avance para su población sería lograr un país plurinacional, donde el Estado tuviera la obligación de diseñar e implementar políticas diferenciadas para los pueblos indígenas. Esta “es una herramienta jurídica que les serviría a los próximos gobernadores que se elijan para que puedan decir que este programa o este proyecto es un acuerdo que generamos con los pueblos originarios, por lo tanto lo vamos a implementar” (entrevistado #1).

Dicho avance no se habría logrado dado que existe temor a la fragmentación del país, basado en un probable empoderamiento excesivo del Pueblo Mapuche. Se observa una “falta de voluntad política y mucha ignorancia y mucho miedo a algo que especulan que puede ser una posible división del país, formar un Estado dentro de otro Estado” (entrevistado #2).

Respecto al segundo punto, mientras las empresas forestales ven en los recursos naturales una fuente de ganancias y desarrollan una industria extractivista, el mapuche entendería a la naturaleza como su hábitat de vida y desarrollo humano,

por lo que una relación armoniosa y sustentable con la *Ñuke Mapu* es fundamental para lograr un *Küme Mongen*⁴.

Por ello las empresas forestales jugarían un rol preponderante en el desarrollo del conflicto en la región y la situación socioeconómica de la población indígena. “No es porque sí el hecho de que los lugares donde hay mayor presencia forestal hay mayor pobreza...” (Entrevistado #4).

Desde el punto de vista de una parte de las ex autoridades, más críticas con el actuar del Estado en torno al conflicto de la región, se denuncia un alineamiento del actuar de los gobiernos con los intereses de las empresas forestales, por lo que las acciones gubernamentales desde la vuelta a la democracia serían funcionales al éxito comercial de las forestales en la región. “El Estado hoy día está en una posición de defender a quienes quieren especular con el agua. Quieren guardar esos derechos de agua para que el día de mañana nadie tenga agua, no se produzca nada” (entrevistado #4).

2.1 Politización: política vs técnica

Existe una apreciación prácticamente unánime acerca del alto grado de politización en la CONADI, junto a la opinión generalizada de una capacidad técnica mínima de la institución para realizar seguimiento de los proyectos implementados.

Respecto al primer punto, un ex Subdirector de la institución afirma, “sin duda la CONADI, lamentablemente, está intervenida por los partidos políticos, y aquí caen todos ah. El gobierno de turno que esté deja entrar a los partidos políticos en los distintos niveles. Resultado: tenemos un servicio público que dejó de ser objetivo en su gestión” (entrevistado #2).

En base a su testimonio, tanto los funcionarios que tenga la CONADI, como las comunidades y familias que resultan beneficiadas por sus recursos, van a depender del color político del gobierno de turno.

⁴ Buen vivir en *mapuzungun*.

En la misma línea se ubica un ex Gobernador, que al ser consultado por su opinión respecto al nivel de politización de CONADI comentó: “eso es un desastre, cada gobierno que llega saca a todos los funcionarios (...), la CONADI hoy día y siempre ha estado cooptada por política, si ahí hay parlamentarios que son los que mandan la CONADI y eso obviamente hace que no funcione (entrevistado #4).

El alto grado de politización de la institución pone en entredicho las facultades técnicas con que cuentan los funcionarios, ya que su continuidad dependería, en gran medida, de la coyuntura política de los cambios de gobierno.

Por otro lado, los beneficiarios creen que muchas veces la CONADI no es una institución imparcial en su actuar. Así, los recursos se entregarían sin consideración de las virtudes técnicas de cada proyecto. Como menciona un beneficiario rural “los conocidos de la CONADI se adjudican los proyectos, entonces les facilitan el proyecto, y eso no debiera ser así (...), la cosa no funciona como corresponde po” (participante *focus group* #2).

La institución entregaría recursos, pero no elaboraría un plan de trabajo con las comunidades, como tampoco tendría un sistema para evaluar los efectos de los proyectos ni realizar un seguimiento de estos. Por ello “CONADI debiera tener un equipo técnico que trabaje directamente a la gente que adjudicaron tierra, que se haga un buen plan de trabajo...” (participante *focus group* #2).

Debido la falta de capacidad para realizar acompañamiento técnico de los proyectos financiados, la CONADI debe asociarse con otros servicios públicos, como INDAP⁵ o CORFO⁶, para realizar esta tarea.

En resumen, los participantes de la investigación sostienen que la CONADI es un organismo donde las presiones políticas de los partidos y parlamentarios del oficialismo jugarían un rol determinante respecto al funcionamiento de la institución. De acuerdo a sus perspectivas, el alto grado de politización afecta negativamente

⁵ Instituto de Desarrollo Agropecuario.

⁶ Corporación de Fomento de la Producción.

la capacidad técnica de la CONADI para desarrollar acciones con un mayor grado de impacto social en los beneficiarios.

2.2 Politización: coherencia entre políticas

Respecto al grado de continuidad de las políticas públicas implementadas por la CONADI existe una apreciación general de que, si bien cada gobierno presta mayor atención a ciertos tipos de programas sociales o fondos de la institución dependiendo de su postura ideológica, no existe variabilidad respecto a la voluntad para tratar la situación del Pueblo Mapuche y el conflicto en la región.

Como explica un actual CORE, “ningún gobierno, y no tiene que ver con una cuestión política, tiene la voluntad de resolverlo (...), da lo mismo el color político, frente a la política mapuche son todos iguales” (entrevistado #1).

En concordancia con esta mirada, un ex Consejero Nacional CONADI explica que, independiente del gobierno de turno, la posición para afrontar el problema ha sido reactiva, por lo que se han articulado “políticas parche... frente a la demanda se crea el instrumento. (entrevistado #3).

Dado que existiría una falta de interés por parte de la clase política del país para tratar este problema, cada gobierno pone énfasis distintos en el funcionamiento de la CONADI, por lo que no se ha llegado a estructurar un conjunto de políticas de Estado frente a este fenómeno. Así, se diseñan “políticas coyunturales, que son políticas de gobierno y ahí creo que todas las autoridades, por parejo, han cometido el mismo error” (entrevistado #2).

Una de las principales áreas que se ve afectada por el alto nivel de politización en CONADI es el personal. En base a los testimonios se evidencia una poca continuidad laboral de los funcionarios, lo que afecta la capacidad institucional para elaborar políticas a largo plazo. Esta apreciación es compartida por un ex Director de la CONADI, quien señaló la necesidad de generar “una estabilidad laboral de aquellas personas que tienen competencias técnicas para que sigan desarrollando sus labores y quienes cambien solo sean aquellas autoridades que toman decisiones políticas y un pequeño grupo cercano... (Entrevistado #7).

No se habría establecido una política de Estado con proyección al largo plazo. Al contrario, debido al alto grado de politización de la CONADI cada Gobierno desarrollaría distintos planes de acción que, finalmente no tienen un impacto relevante en la realidad social de la zona, dado que no se terminan por llevar a cabo antes que finalice un gobierno.

Reflejando esta problemática, un ex Director Nacional expresa, “yo creo que cada gobierno que ha pasado le ha dado un tinte distinto (...), no ha sido una política de Estado. Lo que tiene que ocurrir, es que La Araucanía se transforme en política de Estado y que no ocurra que viene un gobierno y propone cosas, el otro gobierno propone otras cosas” (entrevistado #6).

En resumen, las ex autoridades comprenden transversalmente que el factor que no ha permitido articular una política indígena de Estado es la voluntad de los gobiernos y actores políticos en general. Esto, sumado al bajo nivel de estabilidad laboral, da lugar a que cada gobierno diseñe políticas particulares y de corta duración, dejando de lado una lógica de tratamiento del problema desde una perspectiva integral, a partir de la que se originen acciones que no se acoten a periodos presidenciales específicos.

3. Pertinencia cultural: coherencia entre políticas y cosmovisión mapuche

Se observa que el Estado a nivel general, y la CONADI a nivel particular, no han entendido la forma de ver el mundo desde la perspectiva mapuche, por lo que no han desarrollado políticas basadas en su cultura y tradiciones.

Como señala un beneficiario rural es urgente que el Estado devuelva el territorio a las comunidades, ya que “ahí nace la vida, ahí nace la cosmovisión mapuche y ahí... se afirma en la raíz de la cultura y de lo que vivimos nosotros los mapuche” (participante *focus group* #1).

En relación a la función de desarrollo productivo del organismo se critica que no hay mayor esfuerzo por acomodar las formas de producción típicas de la economía chilena con la visión del Pueblo Mapuche. “Hoy día la política que tiene el Estado es como querer industrializarlo y urbanizarlo todo, entonces va totalmente contrario

a la cosmovisión, porque nosotros queremos vivir de nuestra tierra, ¡queremos vivir de la tierra!, desarrollarnos en la tierra y buscar el Küme Mongen con la tierra...” (Participante *focus group* #1).

También se expresa la necesidad de que, a partir del FDI⁷, se ponga mayor énfasis en adjudicar recursos a los proyectos que cuenten con pertinencia indígena, de forma que efectivamente se apoye económicamente a familias y comunidades comprometidas con la promoción de la cultura mapuche. Como menciona un ex alto funcionario de la CONADI “no puede ser que CONADI siga financiando proyectos que tengan como foco principal llenar de agroquímicos un territorio indígena, seguir envenenando las napas subterráneas de agua con productos químicos” (entrevistado #7).

Existe una visión negativa en torno al actuar del aparato estatal en materia indígena, dado que el “Estado no ha entendido la dinámica del Pueblo Mapuche, ¿ya?, cómo soy yo, cómo vivo, cómo interactúo con el medio ambiente, cómo interactúo con los otros pueblos, ¿ya? Es decir, [primero] tienes que aprenderme a conocer para poder tomar decisiones” (entrevistado #3).

En síntesis, existe una apreciación generalizada de que la CONADI funciona como una institución que coordina y ejecuta la política para el Pueblo Mapuche, aunque su trabajo no se sustenta en la cosmovisión de esta población. Se constata el desarrollo de políticas con bajo nivel de pertinencia cultural y coherencia con la cultura mapuche.

4.1 Estructura de Implementación y toma de decisiones: autonomía y centralismo

En base a los testimonios otorgados por los entrevistados, la CONADI no influye mayormente en el proceso de toma de decisiones. “Autonomía la CONADI no tiene, (...) no tiene autonomía para definir política pública” (entrevistado #3).

⁷ Fondo de Desarrollo Indígena. Es un fondo de recursos existente dentro de la CONADI, creado con la finalidad de financiar programas especiales dirigidos al desarrollo de las personas y comunidades indígenas.

Así, a pesar que la CONADI presentaría un alto nivel de libertad para manejar su presupuesto, los recursos que le son destinados se deciden por el Ejecutivo y su definición política-institucional estaría altamente correlacionada con la tendencia política del gobierno de turno. Como explica un ex Director “desde el momento que está al interior de un ministerio siempre está la pugna, llamémoslo así, y poca autonomía para tomar decisiones, (...) debiera haber mayor nivel de independencia y ahí es donde es importante la creación del ministerio para poder generar avance en política pública” (entrevistado #7).

La creación de una nueva institucionalidad en materia indígena es un acontecimiento valorado por los entrevistados. Como señala un ex Director, actualmente “la CONADI depende del Ministro de Desarrollo Social. Se está proponiendo tener un Ministerio de Asuntos Indígenas, en donde las temáticas de políticas públicas relacionadas con el mundo indígena van a estar al lado del Presidente. Yo creo que estamos avanzando en el camino correcto” (entrevistado #6).

Debido a la dependencia, por parte de la CONADI del MDS⁸, no existe la libertad de poder definir autónomamente el camino a seguir por la institución. El campo de acción que tenga el Director de la CONADI va a estar altamente determinado por su buena relación con el Presidente, el Ministro o la Dirección de Presupuestos. Su independencia no se encuentra institucionalizada.

Todas las ex autoridades critican el centralismo del país, fenómeno que se constituiría como un factor clave para explicar el subdesarrollo social y la continuidad del conflicto entre el Estado y el Pueblo Mapuche. “No se puede generar política pública particular en la región porque Chile es un país centralizado, por lo tanto mientras Chile siga siendo centralizado esto tampoco se va a resolver” (entrevistado #1).

⁸ Ministerio de Desarrollo Social.

Como señala un ex Subdirector el centralismo se encuentra relacionado con “la falta de políticas públicas serias, desde el nivel central hacia esta región. Una falta de mirada de lo que es la estructura social de la región” (entrevistado #2).

4.2 Estructura de implementación y toma de decisiones: participación ciudadana

Respecto a la participación del Pueblo Mapuche en la toma de decisiones, se destaca la poca incidencia política de sus demandas, al contar con una representación mínima en el Congreso. Más allá de la presencia de parlamentarios indígenas en la actualidad, históricamente “el mundo rural, pobre y el mundo mapuche, incluido ahí, nunca han estado en la esfera de poder de esta región, entonces la voz de ellos no se escucha” (entrevistado #2).

A pesar de que al interior de la institucionalidad de la CONADI existe un ente representativo de los pueblos indígenas del país, se cuestiona su composición. “La única instancia que la CONADI reconoce hasta el día de hoy es el Consejo Nacional, que se elige por Consulta Indígena a las comunidades, [donde] la ley garantiza que el Estado tiene un voto más que los representantes indígenas” (entrevistado #1).

Así, como agrega un ex Director, la participación de las comunidades es algo recurrente en la toma de decisiones. Aparte de algunas instancias de Consulta Indígena, y el ya mencionado Consejo Nacional, “no hay una orgánica de participación. Si bien participan e intervienen, no hay una orgánica sistemática de aporte de las comunidades” (entrevistado #6).

En cuanto a la participación de los beneficiarios de la CONADI en la implementación de los proyectos, la capacidad de aportar también sería baja. En base a la experiencia de los beneficiarios rurales se obtuvo que la gran cantidad de programas e iniciativas sociales son diseñados desde el nivel central y que éstas no permiten la participación de los beneficiarios en la implementación de los proyectos. “Las comunidades tienen cero participación, no hay...” (Participante *focus group* #2).

De acuerdo a los testimonios, los beneficiarios perciben una perspectiva paternalista que ha adoptado el Estado de Chile frente a los pueblos indígenas, en este caso el Pueblo Mapuche. Como expone una beneficiaria rural, “acá el tema es que al Pueblo Mapuche se le debería consultar, todo viene listo de Santiago, la culpa no es de los funcionarios que están ahí, el problema es que la política está mal hecha para el Pueblo Mapuche” (participante *focus group* #2).

En resumen, la percepción de los tomadores de decisión y de los beneficiarios sobre la participación de la población mapuche, tanto en términos políticos como desde el punto de vista de su aporte a la labor operativa de CONADI, es que ella es prácticamente nula e insuficiente. Esta situación tendría una incidencia negativa en el desarrollo social de la población mapuche, ya que sus demandas no son recogidas por la clase política y no tienen la posibilidad de guiar el accionar de CONADI, en base a su sabiduría ancestral y experiencia agrícola.

5. Voluntad política

Tanto en el nivel de los tomadores de decisión como en el de los beneficiarios, existe una opinión unánime respecto a la falta de voluntad política que el Estado, representado por todos los gobiernos desde la vuelta a la democracia, ha mostrado hacia el problema existente en La Araucanía.

En opinión de un CORE, “no existe una voluntad política para tratar el tema. No lo tuvo Lagos, no lo tuvo Bachelet, no lo tiene Piñera, no lo va a tener el siguiente, yo creo que no lo tiene nadie ni lo va a tener nadie” (entrevistado #1). Dicha falta de interés por querer solucionar el problema no estaría relacionado con la ideología política, sino que sería un asunto de Estado.

Los beneficiarios observan que el Estado chileno, desde su origen, ha dividido las comunidades mapuche, contribuyendo progresivamente a la disminución de su nivel de vida y la pérdida de su cultura y tradiciones ancestrales, con la finalidad de reducir la organización del Pueblo Mapuche a la mínima expresión y asegurar el control de este por parte del Estado.

Un beneficiario urbano reflexiona en torno al concepto de reducciones indígenas: “la política, quizás en un momento, fue de reducirlas [las comunidades]. Reducirlas, cosa que no tengan este impulso económico, cosa que no cultiven la tierra, que no tengan ganadería, cosa que no tengan progreso...” (Participante *focus group* #3).

La intencionalidad de las políticas en materia indígena se perpetuaría hasta el día de hoy, por lo que el Estado no se habría interesado por mejorar la situación social del Pueblo Mapuche. Como explica un beneficiario rural “parte de la base de que nos vienen a separar, entonces ahí ya está más que claro que la intención es que el mapuche siga hundido y no le ayudemos con las políticas sociales po” (participante *focus group* #2).

La falta de interés por tratar el problema social en La Araucanía repercute en la articulación de políticas poco efectivas, sin una mirada integral del asunto. Como señala un ex Director, “mientras tú no tengas esa voluntad de reconocerlo, es bien difícil que se desencadenen los otros procesos. Aquí estamos hablando de temas políticos, tenemos un tema de base tan evidente como la falta de conocimiento y todo lo que ello implica” (entrevistado #7).

Finalmente, la clase política del país tendría la visión de que otorgándole mayor autonomía política al Pueblo Mapuche, sería probable una fragmentación del Estado. No habría interés en tratar el problema social de los mapuche porque al mejorar su situación los políticos perderían poder. “Entonces cuál ha sido la postura: ‘dejémoslos cómo están, no peleemos recursos para la región, porque hay que tenerlos ahí, subyugados, sometidos, que estén ahí en la pobreza’” (entrevistado #2).

V. Conclusiones

¿Por qué persiste el problema?

En base a la información recopilada se demuestra que la corriente Problema existe desde el nivel de los datos y desde el nivel del discurso político, en términos de construcción social, ya que el fenómeno se reconoce como un problema público.

Estudios e indicadores sociales muestran que La Araucanía es la región con menos desarrollo social del país y, como ya se detalló, también se ha comprobado que la parte de la sociedad que se ve más afectada por este subdesarrollo es la población mapuche.

Sumado a esto, la clase política tendría claridad respecto a la existencia del problema y ha desarrollado acciones para tratarlo. Estas, por un lado, han buscado impedir que el Pueblo Mapuche se empodere políticamente, ya que esto significaría dotarlo de mayores niveles de autonomía y repercutiría en la pérdida de poder por parte de la clase política nacional. Por otro lado, se ha buscado la adaptación de la población mapuche de la zona a las dinámicas de producción occidentales.

Respecto a la corriente Políticas, efectivamente se han configurado alternativas de solución, tanto en el primer gobierno de Sebastián Piñera como en el segundo de Michelle Bachelet, que se materializaron en el conjunto de propuestas que estos gobiernos establecieron en sus respectivos planes Araucanía.

A pesar de esto, la forma en que se ha comprendido el problema ha llevado a que las políticas implementadas no hayan tenido un impacto social considerable en la población mapuche de La Araucanía.

En primer lugar se ha puesto énfasis en combatir los hechos de violencia rural en la zona, a través de la represión policial, para atraer la inversión a la región. Dicha estrategia no ha dado los resultados esperados, ya que el conflicto entre Carabineros y el Pueblo Mapuche persiste, la inversión no ha aumentado y el subdesarrollo social de la población de la zona no se ha superado.

En segundo lugar, la CONADI ha comprado terrenos y financiado proyectos de emprendimiento sin mayor vinculación con la cosmovisión del Pueblo Mapuche. Además, el alto nivel de politización en CONADI provoca que la institución se vea afectada por los cambios masivos de personal que suceden en los periodos de cambio de gobierno, por lo que existe dificultad para articular planes a largo plazo.

Finalmente, en relación a la corriente Política, el contexto donde ocurre la toma de decisión es favorable a la implementación de una alternativa de solución que responda a los requerimientos del Pueblo Mapuche, debido a la cobertura mediática del conflicto sociopolítico en La Araucanía. Análogamente, se comprueba que el diseño político institucional del país ha tenido impacto en la CONADI. Debido al nivel de centralismo que existe en Chile, las autoridades nacionales de la CONADI no tienen capacidad para readecuar la manera en que el Estado se relaciona con el Pueblo Mapuche.

Sumado a que las decisiones se toman a nivel central, en Santiago, se comprobó que los beneficiarios de la CONADI no tienen capacidad para influir en las decisiones que toma la institución, ni desarrollar una cogestión de proyectos con la institución, aspectos que inciden negativamente en el impacto social de las acciones desarrolladas.

Como señala Kingdon (1984), la ventana de oportunidad se abre cuando un actor - o conjunto de ellos- trata de impulsar algún problema en la agenda, cuando existen alternativas de solución para la problemática y cuando el contexto político permite que ésta entre en la agenda, según nivel de urgencia y relevancia social.

Dado que los gobiernos de Sebastián Piñera y Michelle Bachelet han impulsado el problema social de La Araucanía en la agenda, se han articulado mesas de trabajo y se han diseñado distintos Planes Araucanía, y la mediatización del conflicto entre el Estado y el Pueblo Mapuche ha permitido el ingreso del problema a la agenda pública, según la propuesta de Kingdon estarían las condiciones dadas para la apertura de la ventana de oportunidad que posibilite la solución del fenómeno.

A pesar de estas circunstancias, y en base al análisis de los resultados, se obtuvo que la voluntad política es la base para el mejoramiento de la situación social de la población mapuche de la zona. Según la perspectiva de los participantes de la investigación, más allá de que los gobiernos y la clase política en general expresen su preocupación por el problema social en La Araucanía, en realidad este sería un fenómeno que no les interesa, ni les conviene, tratar.

De tal manera, y como se expone en la propuesta de Kingdon (1984), no sólo basta con la apertura de una ventana de oportunidad, también se hace necesaria la existencia de un emprendedor de políticas que tenga el interés suficiente de tratar el fenómeno en la esfera pública y que cuente con la influencia necesaria para implementar una alternativa de solución, en base a la que se mejore la condición del segmento de la población afectado por la problemática.

Esta situación en el caso de Chile no ha ocurrido y la clase política nacional no ha tenido la voluntad política para que la población mapuche de La Araucanía supere el subdesarrollo social.

Recomendaciones para la política indígena en Chile

En primer lugar, se necesita que los tomadores de decisión, tanto a nivel regional como nacional, elaboren una propuesta nacional a largo plazo, a partir de la cual se definan lineamientos de política pública en materia indígena para el futuro.

Debido a la falta de consenso para tratar el problema social del Pueblo Mapuche, se han articulado distintos planes que no alcanzan a completarse, ya que sus objetivos exceden los periodos gubernamentales y no hay continuidad respecto a las propuestas. Es por esto que a partir de un acuerdo nacional se permitiría superar el primer escollo que enfrenta el proceso de toma de decisiones y así se posibilitaría la configuración de una política indígena de Estado y con proyección en el tiempo.

Esta propuesta de cambio a la política indígena debe considerar un avance en términos de autodeterminación de los pueblos indígenas en Chile. De tal forma, el

Convenio 169 de la OIT⁹ no puede seguir reduciéndose a la aplicación de la Consulta Indígena, sino que el Estado debe trabajar en base a la cosmovisión de los distintos pueblos indígenas y garantizar el bienestar de ellos en todo sentido, lo que incluye adoptar la perspectiva del Küme Mongen y comprender a los pueblos indígenas como actores con derechos políticos y capacidad para autogobernarse.

En este sentido, la implementación de una Ley de Cuotas Indígenas en el Congreso sería una medida que posibilitaría que las demandas de los pueblos indígenas en Chile tuvieran mayor notoriedad y que los representantes fueran capaces de impulsar políticas a partir de los planteamientos de la población indígena.

En segundo lugar, es recomendable la creación de una nueva institucionalidad indígena en el país. La creación de un Ministerio Indígena permitiría que las decisiones de política indígena se tomaran directamente. Así, la definición dejaría de estar supeditada al Ministerio de Desarrollo Social y se realizaría una priorización, desde el Estado, para tratar el problema del subdesarrollo social de los pueblos indígenas en el país.

Desde la promulgación de la Ley Indígena en 1993, los gobiernos han adoptado un rol paternalista ante los pueblos indígenas, promoviendo un desarrollo económico desde una lógica occidental, a partir de subsidios y sin dar la posibilidad de que la población indígena

incida en la toma de decisiones. Así, el Estado chileno ha comprendido a los pueblos indígenas como un sujeto de subsidios, más que un sujeto de derechos.

Por ello existe la necesidad de modificar la estructura centralista del Estado y la perspectiva de implementación Top Down, permitiendo que los pueblos indígenas aporten desde su propia realidad y posibilitando una cogestión con el organismo implementador de las políticas públicas indígenas.

⁹ Convenio de la Organización Mundial del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Trata sobre el respeto a la cultura y forma de vida de los Pueblos Indígenas, el reconocimiento de los derechos indígenas sobre el territorio y de los derechos políticos en torno a decisiones que los involucran directamente.

Sumado a lo anterior, la CONADI, o el ente implementador de la política indígena que exista en el futuro, debe tecnificarse y promover la carrera de los funcionarios dentro de la institución, con la finalidad de que las acciones que se desarrollen tengan continuidad y no estén supeditadas a las coyunturas de los cambios de gobierno. Así mismo, el organismo que ejecute la política indígena debe otorgar un soporte técnico a los beneficiarios para asegurar que los proyectos sociales tengan un mayor impacto en la población objetivo.

Finalmente, y como se ha comprobado en esta investigación, la incidencia que tengan los cambios en la política indígena del país va a depender de la voluntad política del Estado. Mientras no exista un interés por mejorar la condición de subdesarrollo social que históricamente ha experimentado el Pueblo Mapuche, y los demás pueblos indígenas de Chile, este problema va a seguir evolucionando y cualquier reforma a la institucionalidad indígena no tendrá efecto alguno en la condición social de los indígenas en este país.

Bibliografía

- Albers, C.; Garín, A. y Ortega, E. (2011). Las expresiones de la ruralidad en la región de La Araucanía, Chile, 1997-2007. *Estudios Sociales* 19, n.º 38: 69-89.
- Álvarez, L. (2010). Más allá del multiculturalismo: crítica de la universalidad (concreta) abstracta. *Filosofía Unisinos* 11, n.º 2: 176-195.
- Bresciani, C.; Fuenzalida, J.; Rojas, N. y Soto, D. (2018). *Mitos chilenos sobre el Pueblo Mapuche*. Santiago de Chile: Centro de Ética y Reflexión Social Fernando Vives S.J.
- CONADI. (2017). *Discusiones en torno al Buen vivir y el desarrollo de los pueblos indígenas en Chile. Posibilidades para la orientación del Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI*. Temuco: Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.
- Cossani, C. y Bonivento, J. (2017). *¿Para qué Descentralizar? Centralismo y Políticas Públicas en Chile: Análisis y Evaluación por Sectores*. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.
- De la Maza, G. (2010). *Construcción Democrática, Participación Ciudadana y Políticas Públicas en Chile*. (Tesis de doctorado). Universidad de Leiden, Países Bajos.
- De la Maza, G.; Robles, C.; Montecinos, E. y Ochsenius, C. (2012). Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile postransicional: ¿Desafiando la política o recreando sus límites?. *Gestión y política pública* 21, n.º 1: 45-86.
- Figueroa, V. (2017). Institucionalidad pública, participación y representación política de los pueblos indígenas en Chile, en Aninat, I.; Figueroa, V. y González, R. (Eds.) *El pueblo mapuche en el Siglo XXI: propuestas para un nuevo entendimiento entre culturas en Chile*. Santiago de Chile: CEP. Pp. 227-264.
- Huanacuni, F. (2010). *Buen Vivir/ Vivir Bien: Filosofía, Políticas, Estrategias y Experiencias Regionales Andinas*. Lima: CAOI.

- INE. (2018). *Síntesis de Resultados Censo 2017*. Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins.
- Marimán, J. (2000). *El nacionalismo asimilacionista chileno y su percepción de la nación mapuche y sus luchas*. Centro de Documentación Mapuche Ñuke Mapu.
- MDS. (2017). *Sistematización del Proceso Participativo Constituyente Indígena*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social.
- MDS. (2018). *Síntesis de Resultados Situación de Pobreza: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2017*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social.
- Moya Díaz, E.; Pelfini, A y Aguilar, Omar. (2018). Entre el miedo y la indiferencia. Las reacciones de las élites empresariales frente a las problemáticas y demandas de La Araucanía. *Estudios Sociológicos* 36, n.º107: 283-310.
- Pareja, N. (2014). *La Construcción Socio-Cultural de la Desigualdad Social en La Araucanía. Percepciones, imágenes e imaginarios sociales desde una perspectiva de clase*. (Tesis de Magister). Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Sabatier, P. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy* 6, n.º 1: 21-48.
- UFRO. (2017). *Informe n.º 2 Observatorio Económico Social de la Región de La Araucanía*. Temuco: Universidad de la Frontera.
- Vial, C. (2017). *Índice de Desarrollo Regional IDERE 2017*. Santiago de Chile: Instituto Chileno de Estudios Municipales.

- Vejar, D. (2017). Colonialidad, Precariedad(es) y Extractivismo Forestal en La Araucanía. *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*. Asociación Latinoamericana de Sociología 9, n.º 15: 71-86.
- Zahariadis, N. (2007). El marco de las corrientes múltiples: Estructura, limitaciones, perspectivas, en Sabatier, P. (Ed) *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas*. Buenos Aires: Westview Press. Pp. 69-98.