

Políticas en torno al retraso social de La Araucanía: toma de decisiones en CONADI y el subdesarrollo mapuche (2010-2018)

Fernando Sepúlveda Retamal
2019



Introducción

- ❖ La Araucanía es la región menos desarrollada del país (IDERE, 2017; MDS 2010-2017)
- ❖ Factores expuestos por la literatura: etnicidad, estructura social, modelo económico, ruralidad, centralismo, etc.
- ❖ Pueblo Mapuche sufre las principales consecuencias del subdesarrollo social (Pareja, 2014)



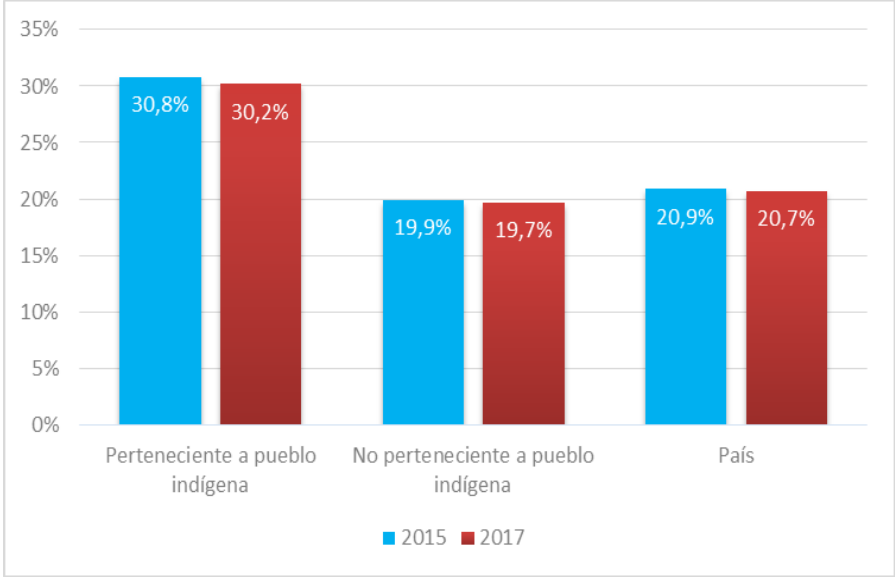
Pobreza extrema por región (2006-2017)

Pobreza extrema	2006	2009	2011	2013	2015	2017
Arica y Parinacota	13,2	7,6	7,1	4,7	2,0	2,4
Tarapacá	10,5	8,0	6,0	2,2	2,3	1,7
Antofagasta	4,5	2,1	2,2	1,1	1,6	1,6
Atacama	9,3	10,3	5,4	2,0	1,7	2,6
Coquimbo	15,9	11,8	9,5	5,3	4,0	3,0
Valparaíso	13	8,7	8,5	4,5	3,2	1,6
Metropolitana	7,5	6,0	5,8	2,6	2,1	1,5
O'Higgins	11,8	8,2	5,7	4,7	3,8	2,2
Maule	20,8	16,7	11,2	5,9	5,1	3,0
Ñuble	-	-	-	-	-	4,6
Biobío	19,9	15,3	11,3	8,0	5,8	3,7
La Araucanía	25,8	25,1	19,0	10,6	8,4	4,6
Los Ríos	21,4	16,2	12,0	8,0	4,8	3,3
Los Lagos	13,1	10,1	9,5	5,7	5,0	3,4
Aysén	9,6	8,7	3,4	1,6	1,6	1,1
Magallanes	4,8	5,6	1,6	3,2	1,6	0,7
Total	12,6	9,9	8,1	4,5	3,5	2,3

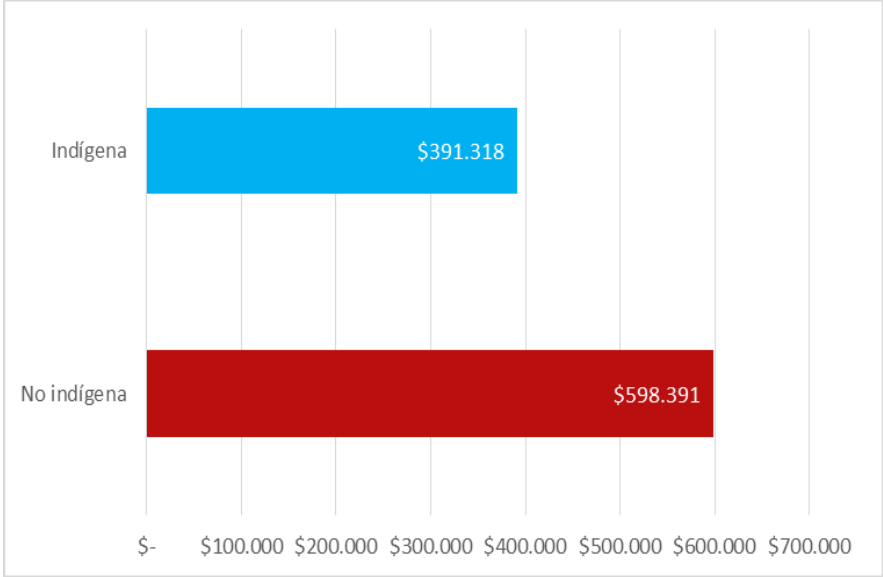
Pobreza multidimensional por región (2015-2017)

Región	Medición con 5 dimensiones	
	2015	2017
Arica y Parinacota	21,0	21,8
Tarapacá	20,5	24,9
Antofagasta	17,2	16,4
Atacama	26,3	23,2
Coquimbo	23,9	22,6
Valparaíso	18,2	19,0
Metropolitana	20,1	20,0
O'Higgins	23,0	18,5
Maule	22,4	22,5
Ñuble	-	24,6
Biobío	19,2	17,4
La Araucanía	29,2	28,5
Los Ríos	22,6	22,2
Los Lagos	23,2	25,5
Aysén	16,9	19,0
Magallanes	9,1	10,8
Total	20,9	20,7

Pobreza multidimensional perteneciente vs no perteneciente a pueblo indígena



Ingreso promedio mensual población indígena y población no indígena (2015)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta CASEN 2015

- ❖ 1994: Creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)
- ❖ Pueblos indígenas en Chile siguen teniendo un nivel de vida menor que el resto de la población



¿De qué forma la toma de decisiones en la CONADI ha afectado las opciones de desarrollo de la población mapuche en La Araucanía?

Marco Teórico

- ❖ *Multiple Stream Approach* (Kingdon, 1984)
- ❖ 3 corrientes independientes: *Problema*, *Políticas* y *Política*
- ❖ Confluencia entre corrientes: ventana de oportunidad



Marco Teórico

Problema: Idearios en torno al subdesarrollo social mapuche

- ❖ Enfoque reduccionista vs enfoque del Pueblo Mapuche (Bresciani, Fuenzalida, Rojas y Soto, 2018)
- ❖ Posición estatal a favor del enfoque de la élite: se enfrenta el problema en el marco de un multiculturalismo neoliberal (De la Maza, Robles, Montecinos y Ochsenius, 2012)

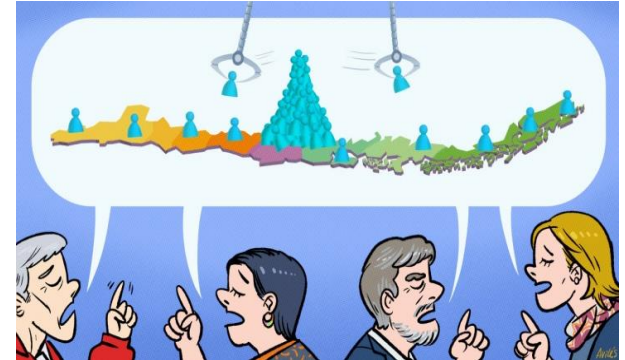
Políticas: Cosmovisión mapuche y políticas públicas en Chile

- ❖ Contraposición entre ideas de desarrollo (Vejar, 2017)
- ❖ Diseño y implementación de políticas desde una mirada occidental: individualización del territorio, lógicas occidentales para el reconocimiento de las comunidades, etc. (Álvarez, 2010)

Marco Teórico

Política: implicancias del diseño político- institucional de Chile

- ❖ Centralismo y diseño de implementación Top down inciden en la Ley Indígena (Figueroa, 2017)
- ❖ Definición de políticas desde el nivel central, a través del Ministerio de Desarrollo Social
- ❖ Participación queda restringida al Consejo Nacional



Metodología



Operacionalización de Variables

Variables	Categorías	Indicadores	Fuentes
<i>Wicked problems</i>	Multidimensionalidad Conflicto de intereses	Preguntas definidas en cuestionarios	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas a ex tomadores de decisión. <i>Focus groups</i> con beneficiarios CONADI.
Pertinencia cultural	Coherencia entre políticas y cosmovisión mapuche	Preguntas definidas en cuestionarios	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas a ex tomadores de decisión. <i>Focus groups</i> con beneficiarios CONADI.
Politización	Política vs técnica Coherencia entre políticas	Preguntas definidas en cuestionarios	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas a ex tomadores de decisión. <i>Focus groups</i> con beneficiarios CONADI.

Operacionalización de Variables

Variables	Categorías	Indicadores	Fuentes
Estructura de implementación y toma de decisiones	<p>Autonomía y centralismo</p> <p>Políticas incrementales</p> <p>Perspectiva de implementación <i>Top down</i></p> <p>Participación ciudadana</p>	Preguntas definidas en cuestionarios	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas a ex tomadores de decisión. <i>Focus groups</i> con beneficiarios CONADI.

Presentación y análisis de resultados



1.1 *Wicked Problems*: Multidimensionalidad

- ❖ **Devolución del territorio:** “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)
- ❖ **Déficit de acceso a servicios:** 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” (ex Gobernador Gob. Bachelet)
- ❖ **Incentivos a la inversión:** la región “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” (Ex Director CONADI)

1.2 Conflicto de Intereses

- ❖ **Pueblo Mapuche vs Estado:** 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” (Ex Subdirector Gob. Bachelet)
- ❖ **Pueblo Mapuche vs empresas forestales:** “No es porque sí el hecho de que los lugares donde hay mayor presencia forestal hay mayor pobreza. En específico Malleco, por ejemplo donde hay más cantidad de forestales, Collipulli, son las comunas también más pobres” (Ex Gobernador Gob. Bachelet)

2. Pertinencia cultural: coherencia entre políticas y cosmovisión mapuche

- ❖ **Disociación entre legislación indígena y cosmovisión del Pueblo Mapuche:** “la cosmovisión mapuche no está presente en la ley. No hay armonía, de manera que lo que diga la ley, sea lo que el Pueblo Mapuche siente y quiere” (Ex Subdirector Gob. Bachelet)
- ❖ “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)

2. Pertinencia cultural: coherencia entre políticas y cosmovisión mapuche

- ❖ **Poco énfasis en financiamiento de proyectos con pertinencia indígena:** “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” (Ex Director Nacional CONADI)
- ❖ **Entrega de subsidios mediante fondos concursables:** Cada proyecto que se presenta a CONADI nos genera una división (...) entonces sí, en vez de unirnos nos vienen a separar más po’...” (Participante focus group #1)

3.1 Politización: Política vs Técnica

- ❖ **Alto grado de politización:** “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...” (Ex Subdirector Gob. Bachelet)
- ❖ “Los conocidos de la CONADI se adjudican los proyectos, entonces les facilitan el proyecto, y eso no debiera ser así... si todos vamos por amistad, la cosa no funciona como corresponde po” (participante focus group #2)

3.2 Politización: Coherencia entre políticas

- ❖ **Poca continuidad laboral de funcionarios afecta la capacidad de la CONADI para elaborar políticas a largo plazo:** se necesita “una estabilidad laboral de aquellas personas que tienen competencias técnicas para que sigan desarrollando sus labores (...) cosa de que exista una estabilidad en la ejecución de política pública” (Ex Director CONADI)
- ❖ “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” (Ex Director CONADI)

4.1 Estructura de Implementación y toma de decisiones: Autonomía y Centralismo

- ❖ **Nula autonomía política:** “autonomía la CONADI no tiene. La CONADI siempre ha estado cooptada, ya sea desde la Intendencia, del Ministerio de Desarrollo Social, un tiempo desde el mundo político (...), no tiene autonomía para definir política pública” (Ex consejero Gob. Bachelet)
- ❖ “Desde el momento que está al interior de un ministerio siempre está la pugna, llamémoslo así y poca autonomía muchas veces para tomar decisiones” (Ex Director CONADI)

4.2 Estructura de implementación y toma de decisiones: Participación ciudadana

- ❖ **Composición del Consejo Nacional:** “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 (...), la ley garantiza que el Estado tiene un voto más que los representantes indígenas” (actual CORE)
- ❖ **Paternalismo:** “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)

Conclusiones



- ✓ El conflicto de intereses se produce entre las autoridades nacionales y el Pueblo Mapuche
- ✓ Poca continuidad de funcionarios y baja capacidad técnica afecta negativamente al nivel de impacto social de las acciones desarrolladas por la CONADI
- ✓ El Estado no ha adoptado la cosmovisión mapuche y sigue articulando política indígena mediante una lógica occidental
- ✓ Baja autonomía política de la CONADI y poca participación mapuche en la toma de decisiones han impedido que se supere el subdesarrollo social

*¿Por qué
persiste el
problema?*



Voluntad Política



- ❖ **Falta transversal de interés:** “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 (...) da lo mismo el color político, frente a la política mapuche son todos iguales” (actual CORE)
- ❖ “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 donde está, siga hundido donde está...” (participante *focus group* #2)
- ❖ “No hay voluntad en el sentido de que, en verdad, en verdad no importa esta región, está bien se mira y todo, pero no importa esta región” (Ex Gobernador Gob. Bachelet)

Políticas en torno al retraso social de La Araucanía: toma de decisiones en CONADI y el subdesarrollo mapuche (2010-2018)

Fernando Sepúlveda Retamal
2019

