

Implementación de la consulta indígena por el estado chileno: El caso del Ministerio de Desarrollo Social y del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes

*Implementation of the indigenous consultation by the Chilean state:
The case of the Ministerio de Desarrollo Social and del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes*

Maite de Cea

 <https://orcid.org/0000-0002-9614-2294>

Universidad Diego Portales

maite.decea@udp.cl

Camila Peralta

 <https://orcid.org/0000-0002-9938-992X>

Universidad Diego Portales

camila.peralta@mail.udp.cl

Resumen: Este artículo busca describir políticas públicas tendientes a garantizar los derechos indígenas en Chile a partir de analizar la implementación del derecho a consulta previa, libre e informada (Convenio OIT 169, artículo 6) a través de dos procesos desarrollados por el Estado: (1) la creación del Ministerio de Asuntos Indígenas, desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social y (2) la consulta previa sobre un borrador de indicación sustitutiva que crearía el Ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio, desarrollada por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Desde un enfoque metodológico cualitativo, que rescata la voz de los funcionarios, se concluye que un mismo Estado, con un reglamento único de consulta, diseña e implementa dos procesos con fuertes diferencias discursivas, prácticas y territoriales. Como lo plantea la teoría, el éxito de estos procesos radica en la voluntad política de los actores de buscar mayor diálogo y pertinencia cultural.

Palabras Clave: Derechos indígenas, consulta indígena, implementación, Chile.

Abstract: This article seeks to describe public policies tending to guarantee indigenous rights in Chile, specifically based on the analysis of the implementation of the right to prior, free and informed consultation (article 6 from ILO 169 Convention) through two parallel processes of indigenous consultation developed by the Chilean State: 1) The creation of the Ministry of Indigenous Affairs and the Council (s) of Indigenous Peoples developed by the Ministry of Social Development and 2) The prior consultation on a draft that would create the Ministry of Cultures, Arts and Heritage. From a qualitative approach, which rescues the voice of civil servants, we conclude that the same State, with a single consultation regulation, designs and implements two processes with strong discursive, practical and territorial differences. As the theory puts it, the success of these processes lies largely in the political will of the actors to seek greater dialogue and cultural relevance.

Key words: Indigenous rights, indigenous consultation, implementation, Chile.

TRADUCCIÓN:

Maite de Cea (Universidad Diego Portales)

CÓMO CITAR:

De Cea, M. y Peralta, C. (2018). Consulta indígena en dos sectores del aparato estatal en Chile: Desarrollo Social y Cultura. *Culturales*. 6, e341. doi: <https://doi.org/10.22234/recu.20180601.e341>

Recibido: 30 de agosto de 2017 / **Aceptado:** 21 de junio de 2018 / **Publicado:** 04 de septiembre de 2018



Introducción

En Chile, la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el año 2008 no sólo fue un gran paso en términos normativos, sino que también significó la obligación de transformar el Estado hacia el real cumplimiento de las directrices impuestas en dicho tratado. Pese a lo anterior, es necesario destacar que a 9 años de la ratificación y posterior implementación del Convenio 169, la legislación interna y, por ende, la institucionalidad del Estado aún no cumple con los estándares impuestos por los organismos internacionales. Un ejemplo claro de esto es el no reconocimiento constitucional de los pueblos originarios presentes en territorio chileno o, por otro lado, la oposición de las comunidades indígenas al Reglamento de Consulta Indígena (Decreto Supremo 66) a través del cual el Estado de Chile legitima (o no) aquellas decisiones que son susceptibles de afectar a los miembros de pueblos indígenas.

Se considera que este tipo de estudios son un aporte relevante a la discusión sociocultural desde, al menos, dos dimensiones. Por una parte, entregan información descriptiva altamente detallada de procesos estatales y sociales, interculturales y participativos. Y, por otro lado, develan la riqueza de las percepciones de los individuos directamente vinculados a estos procesos. Se cree que mostrar casos concretos de cómo se llevaron a cabo estas consultas indígenas permite revelar buenas y malas prácticas que los estados latinoamericanos han desarrollado con relación a la promoción y respeto por los derechos de los pueblos que habitan sus territorios. Asimismo, empuja a una reflexión sobre el modo de implementar políticas dirigidas a grupos históricamente invisibilizados.

Es a partir de lo anterior que este artículo busca describir políticas públicas tendientes a garantizar los derechos indígenas en Chile, específicamente a partir del análisis de la implementación del derecho a consulta previa, libre e informada (Artículo 6 del

Convenio 169 de la OIT) a través de dos procesos independientes de consulta indígena desarrollados por el Estado: (1) la creación del Ministerio de Asuntos Indígenas y el (o los) Consejo(s) de los Pueblos Indígena(s) desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y (2) la consulta previa sobre un borrador de indicación sustitutiva que crearía el Ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio, desarrollada por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA). Desde la discusión empírica de estos dos casos concretos de consulta indígena, este artículo busca, por una parte, conocer la perspectiva de los funcionarios con relación a los objetivos y logros de estas políticas y, por otra, debatir teóricamente sobre el papel del Estado en la implementación de políticas en dos sectores distintos (cultura y desarrollo social) y cuáles serían los factores que incidirían en el mayor o menor éxito de esta implementación.

Desde un enfoque cualitativo se analiza, de manera paralela y comparada, los procesos de Consulta Previa Indígena desarrollados por el gobierno de Chile a nivel nacional a través del MDS y el CNCA, desde finales del año 2014 hasta comienzos del 2015. La muestra seleccionada tuvo por finalidad identificar —a partir del discurso de funcionarios— las diferentes formas que adoptan ambos procesos de consulta al interior de un mismo Estado. Con la intención de realizar un proceso reflexivo que implique apertura y flexibilidad metodológica, y que sea capaz de entregar una respuesta sociológicamente relevante, se analizaron 18 entrevistas semi-estructuradas a funcionarios de ambas instituciones, a través de las cuales se buscó comprender cómo bajo un mismo reglamento —Decreto Supremo 66— se diseñan e implementan procesos con diferencias discursivas, prácticas y territoriales. Los funcionarios entrevistados responden a distintas jerarquías al interior de sus instituciones, y todos cumplen con el requisito de haber formado parte de los

equipos de consulta previa indígena en al menos alguna de sus etapas: planificación, implementación y/o resultados.

El artículo se divide en cuatro partes. En primer lugar, se discuten los distintos enfoques y modelos teóricos presentados en la literatura sobre implementación de políticas públicas y transformación del Estado. En segundo lugar, se presentan los antecedentes normativos para comprender el contexto en que se comienza a regular la consulta previa a pueblos indígenas en Chile. Un tercer momento está dedicado a presentar, descriptiva y comparativamente, los casos de estudio de consulta indígena en Chile y los hallazgos de esta investigación y finalmente, se presenta una discusión y unas conclusiones finales.

1. Discusión teórica

El derecho a consulta previa es un avance en los derechos indígenas y, por lo tanto, en el reconocimiento por parte de los estados nacionales a la diversidad cultural. Sin embargo, todavía hace falta la realización o aplicación de este reconocimiento mediante políticas concretas y reformas institucionales. Chile aún se encuentra muy atrasado en este aspecto puesto que, aunque ratificó el Convenio 169 de la OIT el año 2008 e implementó un Reglamento que regula la Consulta Indígena desde el 2013, no ha reconocido constitucionalmente a los pueblos indígenas que habitan el territorio chileno.

Este artículo se enmarca en la discusión teórica sobre el funcionamiento del Estado y, específicamente, en el debate sobre implementación de políticas públicas. Aunque existe consenso que esta etapa de la política pública es la menos analizada entre los académicos (mucho mayor atención se les ha brindado a las etapas de diseño y evaluación de políticas), la brecha entre los objetivos iniciales de una política y sus resultados hizo que se comenzara a poner más atención en la implementación (Revuelta, 2007). Esta fase es la

que se dedica a operacionalizar —a llevar a cabo— una decisión política. En este caso específico, sería la etapa en que se operacionaliza el avance hacia un derecho de consulta de los pueblos indígenas en todo aquello que pueda afectarles directamente. Es a partir de ahí que surgen distintos enfoques y marcos teóricos que van a permitir comprender de mejor forma el actuar de la esfera pública y dilucidar los factores que inciden en los diversos resultados.

La literatura pionera en el tema presenta distintos enfoques de implementación (Pressman y Wildavsky, 1973; Fisher & Miller, 2007). Los clásicos son el enfoque desde arriba, conocido como el *top-down*, que parte del supuesto que la fase de la implementación comienza desde una decisión política del gobierno central a la ejecución administrativa y ven una relación directa entre los objetivos propuestos al inicio y los resultados (Van Meter and Van Horn, 1975; Nakamura and Smallwood, 1980) y el enfoque *bottom up*, que comienza desde funcionarios individuales —ceranos a los beneficiarios— y va hacia redes administrativas, en una clara señal contraria al primer modelo (Lipsky, 1980; Elmore, 1980). Este enfoque critica al primero, demostrando con casos concretos, que no siempre los resultados de una política se relacionan lo suficientemente directo con los objetivos trazados al comienzo, por lo que este enfoque cuestiona el vínculo causal que propone el enfoque *top-down*.

Estos modelos clásicos de los años 70 y 80 siguen siendo relevantes en la actualidad cuando se analiza la implementación de políticas y programas, aunque ha habido un paulatino desarrollo de otros enfoques, denominados híbridos, que complementan la discusión teórica sobre implementación. Algunos de los autores que presentan estos enfoques híbridos parten del modelo *top-down*, pero incluyen la retroalimentación de implementadores locales típicas del modelo *bottom up* (Majone and Wildavsky, 1978;

Elmore, 1985; Goggin Goggin, M.L. Bowman, A.O.M. Lester, J.P. y O'Toole, L.J. Jr, 1990; Sabatier, 1986). Entre los modelos contemporáneos se encuentran el modelo de redes de políticas (*policy networks*), entendidas como intermediación de intereses por algunos autores (Marsh y Smith, 2000 y 2001), mientras que otros lo entienden como una forma de interacción horizontal entre distintos actores, públicos y privados (tipo de gobernanza en políticas públicas) (Rhodes, 1997 y 2000). Lo distintivo de estos modelos híbridos es la negociación entre actores sociales y políticos, donde el éxito o fracaso de la fase de implementación irá de la mano sus intereses.

Respecto a los factores que incidirían en la fase de implementación y en su éxito o rechazo, algunos autores plantean que la burocracia (sus distintos niveles y organizaciones) sería la principal causante de los problemas de implementación (Purcell, 1973; Pressman y Wildawsky, 1973; Whitford, 2002). Otros argumentan que existen más variables en juego que harían que el proceso de implementación de una política fracase o tenga éxito. Entre estas se encontraría la ley, pero también el contexto, el tipo de política (distributiva, reguladora o redistributiva), los recursos financieros, las actitudes de los ciudadanos, el tema en cuestión —si es o no conflictivo y en qué medida—, entre otras (Goggin et al., 1990; Sabatier y Masmanian, 1981). Estos últimos elaboran una lista de 16 variables para explicar la implementación y congruencia entre la política y sus resultados. Sin embargo, se les critica no haber tomado en cuenta factores contextuales, por lo que el modelo perdería importancia en momentos de incertidumbre o de innovación de políticas (Schofield, 2001).

Con el fin de analizar el proceso de implementación de la consulta indígena en Chile, se cree necesario posicionarse desde la perspectiva teórica de la implementación de políticas públicas. Tomando las herramientas de los distintos enfoques antes descritos, se analizó el caso específico de dos procesos realizados al mismo tiempo, pero por dos

sectores distintos del aparato estatal chileno (sector de desarrollo social y sector de cultura). Así, se pudo tomar nota de los aciertos y los fracasos y, además, presentar los aprendizajes para futuros procesos de implementación de la consulta.

2. Antecedentes normativos de la Consulta Previa

En Ginebra, el año 1957 se celebró la cuadragésima conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), donde fueron recogidas una serie de propuestas relativas a la protección e integración de las poblaciones indígenas, tribales y semi-tribales en países independientes, dando como resultado el “*Convenio 107: sobre poblaciones indígenas y tribales*”.

En el año 1986, la conferencia general de la OIT decide dar revisión al Convenio 107, planteando que su enfoque “integracionista” y, por lo tanto, su implementación, podrían ser perjudiciales para los pueblos indígenas en los países firmantes. Conceptos como “población indígena”, “asimilación” e “integración” dieron cuenta de la urgente necesidad de evolucionar no solo desde el derecho individual hacia el colectivo, sino de reconocer y adoptar las aspiraciones propias de los pueblos (OIT, 1989). Esto dio como resultado la creación del “*Convenio 169: sobre pueblos indígenas y tribales*” en 1989.

En la actualidad, el Convenio 169 es considerado una de las principales herramientas de Derechos Humanos enfocadas en la protección y promoción de derechos de pueblos indígenas y tribales a lo largo del mundo, posicionando la libre determinación como un concepto que permitiría a los pueblos asumir la administración de sus instituciones y economía, rescatando y reafirmando sus prácticas culturales, con la finalidad de hacer frente a las diversas formas de discriminación y opresión generadas desde y por los Estados y los mercados. Pese a lo anterior, los derechos —colectivos e individuales—

de los pueblos solo son ejercidos bajo el resguardo de los principios de buena fe y en busca del consentimiento previo, libre e informado, requisitos que han sido vulnerados por los diferentes Estados desde la creación del Convenio.

En el caso de Chile, en el año 1990, el presidente Aylwin envía al Congreso el acuerdo para ratificar el Convenio 169, proponiendo una declaración interpretativa que desconocía el concepto de “pueblo indígena” como sujeto de derecho colectivo. Frente a esto, la OIT rechazó la propuesta de Chile y el Congreso debió ratificar el articulado de manera íntegra, lo que explica los más de 17 años de tramitación parlamentaria, siendo ratificado finalmente en septiembre del año 2008 (Fuentes y de Cea, 2017).

El Convenio 169 contiene dos tipos de normas: las programáticas, que requieren para su implementación de la promulgación de leyes, reglamentos o decretos; y las autoejecutables, que contienen en sí mismas la precisión necesaria para ser aplicadas e incorporadas al derecho nacional vigente. En el caso de nuestro país, la implementación del Convenio ha girado específicamente en torno al artículo N° 6 de Consulta,¹ que es de carácter autoejecutable.

La reglamentación de Consulta en Chile ha pasado por diversas etapas. La primera fue la promulgación inconsulta del Decreto 124 del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) el año 2009, durante el primer gobierno de Bachelet. Documento que tenía

¹ *Artículo 6:* Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

por finalidad reglamentar los procesos de Consulta Indígena a partir de los artículos N° 6 y 7 del Convenio 169 y del N° 34 de la Ley Indígena 19.253. Dicha propuesta fue duramente criticada por la falta de legitimidad de origen, dando como resultado su derogación y posterior reemplazo por dos reglamentos de carácter complementario: el Decreto Supremo 40 del Ministerio del Medio Ambiente, que regula los procesos de Consulta Indígena al interior del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); y el Decreto Supremo 66 del Ministerio de Desarrollo Social que tiene por finalidad regular y reglamentar los procesos de consulta indígena de carácter institucional y legislativo, estableciendo, en primer lugar, la pertinencia de consulta y en segundo lugar, las etapas del procedimiento.

La construcción del reglamento Decreto Supremo 66 se realizó durante el gobierno de Piñera, en el marco del proceso “*Consulta de la Consulta*” que contó con bajos niveles de participación, destacando que diferentes organizaciones indígenas y siete de los ocho consejeros de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) decidieron restarse del proceso y no validar el reglamento con su participación. En este sentido, el reglamento contiene aquellas medidas acordadas en conjunto con el Estado, pero también, artículos de redacción exclusiva del gobierno (MDS, 2013), donde se buscó “plasmear las intenciones de los pueblos originarios respecto de cinco temáticas en las que no se llegó a acuerdo con el gobierno”². Por lo tanto, el documento no contempla reglamentación específica para medidas legislativas al interior del Congreso, ni tampoco para medidas administrativas de carácter reglado; además, la conceptualización de “Medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos” no es lo suficientemente clara, entregando a los servicios la discreción de cuándo consultar (o no), y por último, no queda claro qué sucede

² Matías Abogabir, encargado de la Unidad de Consulta Previa. Conversatorio realizado por el Gobierno de Sebastián Piñera posterior al lanzamiento del Reglamento de Consulta Decreto Supremo 66, el día 19 de diciembre, 2013 en el Hotel San Francisco.

con aquellos proyectos de inversión que no ingresan a través de SEIA y, por lo tanto, no siguen la reglamentación de consulta impuesta en el Decreto Supremo 40.

Con estos elementos como escenario, el programa del segundo gobierno de Bachelet (2014-2018) contempló tres medidas vinculadas a pueblos originarios que debían ser cumplidas dentro de los 100 primeros días de mandato. Frente a esto, el gobierno decide realizar paralelamente dos procesos nacionales de Consulta Previa Indígena para legitimar las propuestas.

Es así como el Gobierno de Chile, por una parte y a través del MDS, desarrolló entre septiembre del 2014 y marzo del 2015 un proceso nacional de consulta con el fin de discutir la creación de un Ministerio de Asuntos Indígenas y el (o los) Consejo(s) de los Pueblos Indígena(s). En un comienzo, se convocó a reuniones informativas a toda la población perteneciente a comunidades de alguno de los nueve pueblos reconocidos por la Ley Indígena chilena³. Luego se desarrollaron una serie de etapas, unas de diálogo, otras de deliberación interna, y se culminó con acuerdos regionales y un gran acuerdo nacional. Dicho proceso no estuvo exento de conflictos, muchos de los miembros de pueblos se opusieron a la metodología impuesta por el MDS y también, reclamaron la derogación del reglamento que rige los procesos de Consulta en Chile (Decreto Supremo 66).

Paralelamente, pero con un mes de desfase, el Gobierno de Chile a través del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, somete a consulta previa la propuesta de indicación sustitutiva al proyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio (Boletín 8938-24, 2013). Este proceso de consulta se había anunciado ya en el discurso del 21 de mayo del 2014, cuando la presidenta dijo que el proyecto se sometería a consulta a los pueblos indígenas con:

³ Aymara, Atacameño, Quechua, Colla, Diaguita, Rapa Nui, Mapuche, Kaweskar, Yagán

la finalidad de responder al compromiso internacional de implementar plenamente el Convenio 169 de la OIT y, en segundo lugar, para honrar el compromiso asumido con los pueblos originarios en el sentido de generar un nuevo trato entre el Estado y los pueblos indígenas, que permitiera crear instituciones confiables y plenamente representativas. (Bachelet, 2014).

La decisión de consultar implicó que ambas medidas no serían logradas en los plazos auto-establecidos por la mandataria, lo que, además, dio pie para que organizaciones indígenas manifestaran su desconfianza ante los procesos, considerando que el gobierno omitió en su programa la obligatoriedad de consulta para estas medidas. Lo anterior se tradujo como una falta de cumplimiento al principio de buena fe, a lo que se agrega el hecho de que los procesos de consulta se desarrollaron a través de un reglamento deslegitimado por las organizaciones (el Decreto Supremo 66 de Consulta Indígena).

3. Resultados: dos procesos de consulta indígena

El siguiente apartado resume los principales hallazgos del seguimiento de los dos procesos de consulta indígena a nivel nacional. Se muestra en un primer momento la relevancia de los actores institucionales en el resultado del proceso. Luego se revisa el desarrollo de éstas, sus principales fortalezas y debilidades, para terminar con los aprendizajes que se pueden extraer de los casos analizados.

Relevancia de los actores

Si se observan los equipos que participaron del proceso de ambos ministerios, se puede apreciar la importancia que adquieren los actores institucionales. En primer lugar, están los equipos ministeriales (ministras y subsecretarios o subdirectores), luego los coordinadores

nacionales de cada proceso de consulta, y, por último, los equipos a nivel regional: secretarías regionales ministeriales y sus equipos o las direcciones regionales y sus equipos.

Dos mujeres juegan un rol fundamental en estos procesos de CPI. Estas son las ministras del CNCA y del MDS, quienes de distinta manera guían y participan de la implementación del reglamento Decreto Supremo 66. La ministra del MDS contaba con experiencia de trabajo con pueblos indígenas, por lo que al aceptar el desafío de liderar el MDS y por lo tanto, la Consulta Indígena, comprendió la relevancia política del proceso como un espacio de legitimación de una nueva relación entre el Estado y los pueblos. Pese a esto, la ministra planteó abiertamente sus aprehensiones de trabajar con el Decreto Supremo 66, por lo que su equipo de trabajo –Unidad de Consulta, Subsecretaría, Secretarías Regionales ministeriales y equipos de apoyo técnico- se enfocó en la construcción conjunta de una metodología de carácter flexible que buscara representar el espíritu del Convenio 169.

Y si la buena gobernanza nos decía y le decía a la presidenta que era mejor hacer la consulta y legitimar este proceso, que hacerlo sin ella, esa es una decisión, que más que cuestionar -que no me corresponde, por cierto- es una definición que habla de una voluntad política de gobierno al respecto. De dar cumplimiento aun sabiendo que teníamos dificultades con la normativa, aun sabiendo eso, pero que era más perjudicial, dar paso a un proceso sin la adecuada participación de los pueblos indígenas. (Entrevista 12, MDS).

Por otro lado, el rol de la ministra del CNCA es clave en el proceso de cultura. Desde la coordinación de consulta del CNCA se siente que ella dio la libertad de organizar el proceso de acuerdo con los estándares legales, tratando el 66 con mucha flexibilidad y tomando el Convenio 169 como piso de derechos. En general, los distintos funcionarios que estuvieron involucrados en la consulta indígena en cultura tienen la impresión de que desde

la ministra hubo una buena disposición de realizar la consulta (aunque esto significaba retrasar la promesa presidencial de enviar la indicación en los primeros 100 días). Por otra parte, la ministra y el nivel central deciden incorporar a la consulta previa a los afrodescendientes, lo que era inédito en Chile:

[...] el tema sale desde la voluntad de la presidenta de la República, que cuando visita cada región dirigentes afrodescendientes le piden participar del ministerio, incluso hay un discurso donde dice: “Yo he invitado a la comunidad afrodescendiente porque son ellos los que han pedido participar de este proceso, y si la diversidad cultural se va a resaltar, se va a re-elevar, bienvenidos sean” (Entrevista 8, CNCA).

El coordinador nacional de la Unidad Nacional de Consulta y Participación Indígena (UCAI) del MDS fue llamado en el mes de mayo del año 2014 por el jefe de gabinete de la ministra, quien lo invita a hacerse cargo de la Unidad. Hasta ese momento, el coordinador se desempeñaba como abogado y de manera paralela, llevaba una activa vida política en el mundo indígena y actualmente es militante del Partido por la Democracia (PPD). En el caso del CNCA, el coordinador es llamado por el equipo de la ministra para hacerse cargo de la Unidad de Pueblos Originarios y de la coordinación nacional de la consulta. Es historiador y no estaba vinculado al aparato público antes de ser contactado. Fue parte del activismo indígena y también se dedicó a investigar, participando de algunos proyectos culturales y videos patrimoniales. Se declara independiente políticamente, militante del movimiento mapuche, pero de ninguna organización en particular. Algunos integrantes del directorio nacional del CNCA habían trabajado con él y propusieron su nombre para hacerse cargo de la Unidad de Pueblos Originarios, que luego pasaría a ser un Departamento, lo que significa un mayor rango en la estructura organizacional.

Frente a un escenario similar, ambos exdirigentes y ahora funcionarios públicos, contaron con las mismas herramientas legales y de contexto para desarrollar sus procesos de consulta. Por una parte, MDS y la UCAI desarrollan una propuesta metodológica para los procesos de consulta del Ministerio y los Consejos, que debió ser bajada a nivel regional a través de las secretarías regionales ministeriales (SEREMI) de MDS, quienes conformaron equipos de trabajo territorial. En este sentido, el proceso propuesto desde la UCAI es de carácter centralizado en su metodología, pero con cierto grado de autonomía en su implementación, tal como lo plantea un entrevistado de la región de La Araucanía:

[...] se nos da la instrucción de que esto era una tarea de la SEREMI, se implementó una estructura técnica y administrativa en la SEREMI a cargo de un coordinador regional que es el señor X, un coordinador técnico que es el señor X y equipos técnicos respectivos que son alrededor de 12 peñi, lamngien, conocedores del territorio, la singularidad, la cultura y el pueblo mapuche y una estructura administrativa complementaria a esta estructura técnica y con apoyo de la estructura administrativa de la SEREMI” (Entrevista 16, MDS).

Por otro lado, el coordinador de CNCA decide, con el apoyo de la ministra, subdirectora y en diálogo con los directores regionales, descentralizar la consulta y crear equipos regionales. El número de miembros de esos equipos varía según la región, por ejemplo: siete personas en la Araucanía (región de mayor población indígena a nivel nacional), cinco en Biobío, tres en Arica y en otros casos, una persona. El coordinador nacional es de bajo perfil, no da entrevistas en los medios ni aparece en actos públicos. Decidió, en cambio, dejar que en cada región fueran los directores del CNCA quienes tomaran el rol de autoridad en el proceso a nivel territorial.

Un tercer tipo de actor que cobra relevancia son los equipos regionales y sus bajadas territoriales. En el caso del MDS, el proceso es implementado por los SEREMI, sus equipos

de trabajo y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Es importante destacar que los SEREMI no necesariamente tenían experiencia trabajando con pueblos originarios, ya que como sabemos el MDS tiene cinco servicios relacionados que abarcan temáticas muy diferentes entre sí,⁴ entre los que se encuentra CONADI:

[...] o sea, el poder conversar con las organizaciones requiere más tiempo, y no puede ser la tarea del SEREMI de desarrollo social o del ministerio [...] porque para esto se necesita dedicación exclusiva, eso es complejo hoy día [...] pero esto es para dedicación completa. (Entrevista 14, MDS).

La UCAI realizó procesos de capacitación a distancia para los equipos sobre temáticas generales como: Ley indígena, Convenio 169 de la OIT y Reglamento de Consulta Indígena y también, sobre temas específicos del proceso, como eran: la metodología, las etapas, el seguimiento del proceso y la construcción de los resultados. El rol que jugó (o no) CONADI dependió de la relación de ésta con la SEREMÍA, en algunas regiones logró un papel central, afianzando relaciones entre la institucionalidad y las comunidades, además de entregar pertinencia territorial y cultural a los procesos; pero en otras regiones y tal como lo acota el Decreto Supremo 66, CONADI funcionó principalmente como “caja pagadora”, apoyo logístico e intérprete, en caso de ser necesario. Para el caso de CNCA, el rol de los directores regionales fue clave en el resultado de los encuentros. En los relatos de los entrevistados de los equipos de la consulta, el o la directora(a) debía estar presente en las reuniones, pero su papel era el de la autoridad institucional (representando al Estado), por lo que debían ser sumamente cautelosos para establecer la adecuada confianza con los dirigentes indígenas. El caso de Biobío es interesante, ya que la directora no es indígena y

⁴ El Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y por último la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

debió aprender el código de las comunidades: qué hacer y cuándo, cediendo el control a la autoridad tradicional y escuchando a los miembros de los pueblos respecto del proyecto en discusión. Finalmente, ella aprobaba los acuerdos regionales con la autoridad tradicional presente.

En ambos casos, los liderazgos en los territorios juegan un papel central, por lo que en el MDS, los SEREMI y sus equipos fueron puestos a prueba no solo por sus conocimientos de derecho indígena, reglamentos y mecanismos de consulta, sino que en términos de su relación con pueblos indígenas y su cultura. En este sentido, los SEREMI instalan y son la cara visible de los procesos consulta indígena en los territorios, pero bajo los dictámenes propuestos por la UCAI. Es decir, un modelo centralizado que trajo problemas de pertinencia en algunos sectores, por ejemplo, con organizaciones que no pueden sentarse a trabajar juntas y debieron agregar nuevos locales y redistribuir los espacios de encuentro, con la finalidad de evitar roces.

En el caso de CNCA, los directores(as) regionales son el equivalente al SEREMI de MDS. En la región de Biobío plantean que estos procesos nunca son fáciles, debido a la desconfianza de los pueblos hacia el Estado, por lo que el esfuerzo institucional debía ser aún mayor. Los directores tenían que aprender a escuchar genuinamente a los dirigentes. La voluntad política es, a juicio de los entrevistados, un elemento fundamental para el buen desarrollo de las consultas. Pueden existir buenas intenciones por parte de los equipos del proceso, pero sin voluntad de las autoridades políticas, los resultados no serán los mismos. Tanto en los casos de MDS como de CNCA, se destaca que estos procesos de consulta previa son el antecedente de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Pese a esto, solo los funcionarios CNCA destacan la sensibilidad de la ministra hacia el tema indígena:

[...] son siempre las autoridades las que terminan diciendo “esto sí, esto no”, y eso es lo que finalmente gatilla si un proceso es bueno o es malo. Nosotros tuvimos esa suerte y lo pudimos hacer, pero quedo la vara alta para las consultas. (Entrevista 6, CNCA).

Para aquellos miembros de pueblos indígenas que participaron como funcionarios en los equipos de consulta de CNCA, plantean que este fue un rol complejo. Por una parte, debían facilitar el proceso desde la institucionalidad, pero por otra, siempre habían sido críticos de los procesos emanados desde el Estado:

Fue un tremendo desafío, puesto que siempre fuimos críticos de los procesos de consulta que emanaban el Estado, y principalmente en los decretos, tanto el Decreto 124 que estuvo primero y después el reemplazo por el Decreto 66, lo seguimos pensando y no cumplen los estándares internacionales, y de alguna manera rebajan ese estándar respecto del Artículo 6 y 7 del Convenio. (Entrevista 6, CNCA).

Por lo tanto, en el caso de Cultura, la única forma que ellos participaran fue asegurándoles que tomarían el Convenio 169 como piso y flexibilizarían el Decreto Supremo 66, como dice uno de los integrantes de un equipo regional:

[...] en mi caso, participé porque el coordinador de la consulta me dijo que él había hecho una negociación política en el sentido de hacer esta consulta no rigiéndose por el Decreto 66, y le dieron la pasada para que eso fuera. Entonces nosotros diseñamos un proceso de consulta obviando el Decreto 66, teniéndolo a la vista, pero no siguiendo al pie de la letra cada una de las etapas que ahí plantean, la forma en como entregar la información, entonces nos regimos por el espíritu del Convenio 169. Entonces demostramos que es posible hacer un proceso de consulta sin el Decreto 66, eso marcó un precedente. (Entrevista 6, CNCA).

Respecto del Decreto 66, el discurso planteado por MDS no es tan diferente a lo socializado por CNCA, destacando la flexibilidad del proceso y relevando el espíritu del Convenio 169. Pese a esto, el MDS y sus equipos de consulta no se desmarcan de la utilización del

Reglamento, destacando que en el caso de una consulta de institucionalidad como la que se estaba desarrollando, las falencias del Decreto 66 casi no afectaban el proceso, pero que sí les preocupaba lo que sucediera con los acuerdos una vez que llegasen al Congreso.

Desarrollos paralelos: reglamentación, dificultades y fortalezas

Las etapas establecidas por el reglamento para ambos procesos son las siguientes: *Convocatoria*, que tiene por finalidad convocar a las organizaciones, asociaciones, comunidades y personas de pueblos indígenas de cada territorio a participar del proceso de consulta; *Planificación*: que está orientada a determinar la forma en la que se llevará a cabo el proceso, los intervinientes y sus respectivos roles, entre otras definiciones preliminares; *Entrega de información y difusión del proceso*, donde se debe definir la forma de entrega y difusión de la información sobre la medida a consultar, y cualquier otra que sea necesaria para el desarrollo del proceso; *Deliberación interna*, los pueblos indígenas analizarán internamente la medida consultada y preparan sus observaciones y propuestas al documento; *Diálogo*, donde se abre el diálogo entre ambas partes, buscando construir acuerdos; *Sistematización, comunicación de resultados y término del proceso de consulta*, que consistiría en la sistematización del proceso, los acuerdos y disensos alcanzados, para luego compartir los resultados con los participantes.

Un elemento que critican algunos entrevistados del MDS respecto del proceso de CNCA, es la forma en que se desmarcaron de la utilización del DS 66, considerando que ambas instituciones estaban obligadas a implementarlo. Desde MDS plantean que fue posible modificar las metodologías con orientación a las demandas de las comunidades y organizaciones, con un fuerte enfoque en el Convenio 169:

El 66 es más que todo un asunto procedimental, entonces cuál es el tema. El tema está en que Cultura ha tenido cierta visibilidad comunicacional, porque ha dicho que en el fondo no está aplicando el 66, pero esto es que lo está aplicando y lo va a aplicar, en los hechos y en los derechos, porque las actas y todo ese tema tienen que ser conforme al 66. Y claro ese tema está generando ruido, yo me reuní con varios senadores y me dicen: “sabes que hay un problema con Cultura, Cultura está diciendo que no está aplicando el 66, nosotros estamos quedando como los malos”, o sea mientras haya una norma vigente ningún organismo del Estado puede hacer obiedad de esa norma. (Entrevista 11, MDS).

Por su parte, el coordinador del equipo de consulta de CNCA en La Araucanía parte de la premisa que el proceso empezó un mes desfasado respecto del proceso del MDS y eso, sumado al apoyo de la ministra y subdirectora del CNCA, permitió que pudieran resolver algunos inconvenientes que MDS había vivido. Pese a esto, los funcionarios encargados de la Consulta también sintieron que fue difícil desmarcarse del MDS y eso afectó la participación de la gente:

[...] Nosotros como Consejo de la Cultura, teníamos resuelto el tema de iniciar la consulta antes que el MDS, y la SEGPRES decidió que empezara MIDESOC primero y que nosotros íbamos retrasito. Lo que significó que nosotros íbamos como en la olita, o sea, qué me viene usted a preguntar, ustedes son como los del MIDESOC y no sé qué. Las primeras reuniones, la primera reunión que fue en septiembre del año 2014 acá, que fue con los urbanos de Conce, que fue en Artistas del Acero, fue súper dura. Tan dura que ni siquiera pudimos acordar una segunda reunión” (Entrevista 9, CNCA).

Por otra parte, decidieron posponer el proceso un poco, para dar cabida a la etapa de convocatoria:

Solicitamos cambiar la fecha de comienzo del proceso -que estaba más o menos rígida- para hacer un proceso previo de conversación; lo que significó -dentro del protocolo mapuche- ir a conversar con la gente, explicarle lo que era el proceso, escuchar sus opiniones, invitarlos a participar y si no querían participar, que no participaran. (Entrevista 7, CNCA).

Que la Consulta de Cultura se haya desarrollado con pertinencia fue de las fortalezas que más mencionaron los entrevistados, tanto a nivel nacional como en regiones: “[...] desde cómo se alimentan, desde cuáles son los tiempos, de cuál es la temporalidad para trabajar, para tomar decisiones, de cómo toman decisiones, toda esa pertinencia” (Entrevista 3, CNCA). Uno de los entrevistados describía el esfuerzo para que las reuniones fueran lo más apropiadas a la cultura indígena

[...] la sala, como fuera, la tratábamos de hacer un círculo. Compramos tela, muy parecida, del mismo color de las cintas del adorno del trarilonko. Poníamos velas, en la mesa siempre al frente había una manta de cacique, un llepu, y piñones, ponte tú, un cántaro. En todas no faltó el mate, y teníamos una velita que era nuestra cábala. (Entrevista 9, CNCA).

Dentro de los *mea culpa* realizados por los funcionarios del MDS, se plantea que el proceso fue tomado como un acto de aprendizaje metodológico y político, por lo que se permitieron –como institución– preparar con poco tiempo y recursos poco claros, un proceso nacional de consulta que abordaba dos proyectos de ley –uno más complejo que otro– y además, enfrentar –de manera paralela– el proceso desarrollado por el CNCA. Frente a esto, elementos como la falta de intérpretes, facilitadores y de pertinencia en locales y horarios, fueron solucionados sobre la marcha. Pese a esto, los medios de comunicación, dirigentes y parlamentarios que se oponían al proceso, destacaron carencias por sobre logros:

El tema de los medios de comunicación es el tema de la legitimidad del proceso que en algún momento se puso en tela de juicio. Y ahí hay un tema con la representatividad del mundo indígena. Porque no hay una representatividad clara del mundo indígena, entonces un medio de prensa puede valorizar: es lo mismo un dirigente que cuarenta. (Entrevista 12, MDS).

La parcial marginación de CONADI y la poca participación de los equipos regionales en la construcción de la metodología e implementación, dieron como resultado la falta de pertinencia en el proceso del MDS, obligando a transformar la implementación:

Fue una decisión de la ministra que la consulta la iba a ver los SEREMI y que la CONADI solo iba a ser como un organismo de apoyo, entonces por eso es que los SEREMI tuvimos que, en muy poco tiempo, instalar un proceso de consulta. [...] todo viene cortado de la oficina de consulta, y ahí ellos también venían llegando, entonces se originó toda la metodología desde ahí, por lo tanto, no se consideró muchas veces la opinión de la regiones, como cuando se citó a las 8 y media de la mañana, en días de semana a las organizaciones, ahí tuvo que intervenir el Intendente para poder cambiarla a día sábado, y también la división territorial acá en la región Metropolitana es complejo porque están distintos pueblos y las organizaciones entre comunas no se llevan muy bien. (Entrevista 14, MDS).

En el caso de MDS, algunos entrevistados afirman que es urgente actualizar los registros de CONADI y también, de instaurar nuevas formas de contacto. Es necesario definir y fortalecer las organizaciones indígenas a nivel territorial, para tener un registro que efectivamente refleje la existencia de comunidades rurales y asociaciones urbanas en cada región, y que se genere a partir de un trabajo conjunto entre el Estado y las organizaciones. De acuerdo con lo anterior, el resultado del proceso de consulta, es decir los proyectos de ley para la conformación del Ministerio y el o los Consejo(s), serían un elemento central para superar las falencias institucionales:

Por muchas buenas ideas que tengamos, iniciativas y hasta recursos, sino tenemos una institucionalidad fuerte y superior a la CONADI, que hasta hoy día cumplió un ciclo virtuoso en mucho tiempo, pero ya absolutamente superado por la propia realidad. Si no hacemos eso, tenemos un cuello de botella del que no vamos a poder darnos cuenta y que no se resuelve solamente por la vía de fortalecer la inter-institucionalidad.” (Entrevista 12, MDS).

En el caso de CNCA, también hubo algunos problemas de coordinación, CONADI en algunas regiones no quería entregar listas de dirigentes de comunidades con datos personales para contactarlos. A raíz de esto, se enviaron las invitaciones por correo y más de 120 cartas fueron devueltas por direcciones equivocadas. Aquí se observa cómo el Estado se entrapa entre sus mismos servicios, situación que se repite en muchas regiones: “[...] cuando le pides a algunas instituciones del Estado colaboración es como que estuvieras hablando desde otro Estado, es otro Estado [...]” (Entrevista 8, CNCA). Otra debilidad descrita por funcionarios del CNCA es que los acuerdos regionales eran mejores para los pueblos que el acuerdo nacional final. Tanto en Biobío como en la Araucanía sienten que perdieron algunos de los acuerdos de la fase previa, sobre todo en términos del peso político que podían tener en el futuro ministerio: representatividad y participación en la toma de decisiones. Algunos piensan que los dirigentes que fueron al Encuentro Nacional no supieron defender y negociar con otros dirigentes, ni con el ejecutivo,

[...] no supieron negociar en Valparaíso, porque les metieron hartos goles de mitad de cancha. Si uno lee el acuerdo de Valparaíso es un acuerdo genérico, muchas cosas generales, poco concreto, no se metieron al tema de la participación, que era la más importante, y que estaba en el acuerdo regional. El acuerdo regional era un acuerdo potentísimo, pero después en Valparaíso, salió un acuerdo bastante aguado. (Entrevista 6, CNCA).

Un problema adicional que ocurrió en el caso de cultura fue que algunos dirigentes aymara no quisieron que se incorporara a los afrodescendientes en el acuerdo. Varios funcionarios nos relataron ese momento como uno de los de mayor tensión: “La misma dirigente que después es la interviene a nivel nacional, [dice] que deberían salir de ese encuentro los afrodescendientes porque este era un tema indígena. Es ella la que pide, esa dirigente es la que pide todo eso” (Entrevistado 8, CNCA) Y también el tema de la representatividad del

pueblo mapuche en el futuro ministerio fue algo que generó tensión. Ellos pedían más representación por ser el 80% de los indígenas que habitan el territorio chileno. Por lo tanto, en el encuentro nacional no hubo acuerdo entre pueblos sobre representación ni formas de elección en el Consejo de la Cultura, ni en el Consejo de Patrimonio y tampoco respecto de los Consejos Regionales.

Por último, en el caso de MDS, las entrevistas fueron realizadas mientras se desarrollaba la Consulta, por lo que no contamos con relatos de los funcionarios respecto de los acuerdos regionales ni del nacional y su reflejo en los textos enviados al parlamento. Pese a lo anterior, sabemos -a través de los medios de comunicación y de entrevistas a miembros de organizaciones y comunidades mapuche-, que varios de los puntos acordados a nivel local fueron eliminados en el acuerdo nacional, llegando a solo 6 puntos —para cada proyecto de ley— que fueron definidos como “intransables”. Pese a esto, los convocados no conocieron los textos de los proyectos de ley hasta que fueron firmados por la presidenta e ingresados al Congreso Nacional. Además, es importante destacar que se creó una comisión de seguimiento conformada por miembros de los pueblos consultados, pero que no han tenido regularidad con su trabajo debido a problemas presupuestarios.

Para los funcionarios del MDS, había que realizar la consulta indígena y cumplir con los tiempos políticos: ingresar el proyecto de ley en este gobierno. Esto llevó a que desarrollaran un proceso contra tiempo, pero que fue entendido como una señal política hacia los pueblos, legitimando las decisiones estatales a través de espacios de participación exclusiva indígena y bajo ciertos estándares. Las propuestas de Ministerio y Consejo(s) de Pueblos Indígenas tendrían como correlato el fortalecimiento institucional necesario para canalizar y solucionar las demandas históricas de los miembros de los pueblos. Diferentes funcionarios del nivel central participaron de los procesos de consulta, dando cuenta de que

existió articulación entre regiones y que cada proceso era relevante para obtener los resultados esperados. Surge así la discusión respecto de cómo se legitima la participación, si con la calidad o con la cantidad:

[...] esa dinámica tiene un sentido; que los pueblos indígenas puedan discutir la medida y puedan efectivamente incidir en el contenido, aquí nosotros estamos hablando de participación plena y efectiva ¿qué implica eso?, que los pueblos indígenas decidan activamente en lo que se está consultando, y no sean solamente una asistencia masiva, donde prácticamente no tiene ninguna injerencia respecto de proceso. (Entrevista 11, MDS).

Es importante destacar que el proceso de consulta indígena es solo el primer momento de las medidas consultadas, ya que luego el ejecutivo envía al Congreso las propuestas de ley y deben ser debatidas por los parlamentarios. Frente a esto, las organizaciones solicitan al MDS que garantice su presencia en el Parlamento para resguardar sus propuestas en el debate:

Va a tener que hacer un trabajo prelegislativo que nosotros desde el Ministerio ya lo hemos ido haciendo. O sea, yo, advirtiendo eso, me he reunido con varias bancadas, y lo estoy haciendo, y estoy informando sobre ese proceso. Porque lo peor que le podría pasar al Estado de Chile, no hablo del gobierno, hablo del Estado de Chile, es que otro poder del Estado no reconozca, no valide este proceso. (Entrevista 12, MDS).

En el caso de la consulta en Cultura, el coordinador nacional viajó por el país antes de iniciar el proceso, con la intención de conocer cómo las comunidades y asociaciones indígenas percibían al CNCA, dándose cuenta de que los funcionarios regionales tenían buena llegada en los territorios. Es así como la estrategia institucional fue centrarse en esos funcionarios como intermediarios entre el CNCA y las organizaciones: “El perfil era gente que viviera en la región, que tuviera una experiencia comprobable de trabajo con las comunidades, no tuviera conflicto de interés... y que fuera o no parte de los pueblos era

una cosa deseable” (Entrevista 5, CNCA). Pero, además, la forma de reunirse fue distinta según la región, tomando en cuenta las prácticas de las comunidades indígenas presentes:

[...] cada región dividió los territorios como la organización lo quisiera, por comuna, por agrupación de comunas, por territorios comunales, por varias formas, entonces cada región hizo su proceso internamente. Es valorado como un ejercicio de descentralización, lo que ocurrió con la consulta. (Entrevista 5, CNCA).

Por ejemplo, en Biobío se dividió en 3 el equipo, funcionando entre Concepción, Arauco y Biobío y en Arica se consultó por pueblos: Aymara, Quechua y Afrodescendientes. Otro elemento que menciona el equipo de la Araucanía es que debían

[...] tratar de trabajar con los municipios, con los gobiernos locales. Y los programas dentro de los municipios que trabajan con la gente. Entonces por esa vía pudimos llegar a otros dirigentes igual. Fue una etapa que no estaba precisada con claridad dentro de la planificación que existía. Nosotros la incorporamos porque era lo que correspondía dentro de los protocolos mapuche. Así que se hizo” (Entrevista 7, CNCA).

Regirse por el protocolo mapuche significó visitar a los líderes del territorio preguntando si querían participar. Así, los dirigentes que aceptaban ayudaron al CNCA a convocar a gente y entregar información para acordar con ellos la metodología del proceso. Aclarando que el fin es llegar a acuerdo. La experiencia de consulta en el CNCA fue interesante puesto que observó como toda la institución, a nivel nacional y regional se involucró:

[...] acá fueron las directoras regionales las que fueron a todas, abrieron y cerraron el proceso en cada región, la subdirectora y la ministra, estuvieron en los cierres, se involucró bastante la institución, entonces eso le dio bastante legitimidad al trabajo que hicimos, porque todo el mundo veía que era una cosa que era necesaria, había una necesidad de que el Consejo se abriera a ese mundo [indígena]”.

Aprendizajes del proceso

Luego de analizar los procesos se pueden desprender dos aspectos que se creen relevantes: la consulta indígena como espacio de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas y la necesidad de difundir a las comunidades y dirigentes la legislación internacional sobre consulta.

Desde la perspectiva del Estado, la consulta indígena sería la instancia de diálogo que históricamente se había negado a las comunidades, por lo que en estos encuentros también se recibían solicitudes y demandas de diferentes comunidades y organizaciones en diferentes materias (y no solo respecto de lo específicamente consultado), las que no necesariamente podían ser resueltas por los ministerios que estaban desarrollando los procesos, ya que en términos legales y de capacidades no le competen a sus funciones.

Según los entrevistados de MDS, la medida de Ministerio no presentó mayor resistencia debido a que sus características son similares a los demás Ministerios; pero en el caso del o los Consejos de Pueblos el debate fue complejo, ya que existían ciertos mitos que afectaban la discusión:

Ahora, y es raro porque la libertad los preocupa más. Esto que le digamos 'el Consejo o Los Consejos', si quieren hacer Un consejo único nacional o quieren hacer uno por pueblo, y además uno nacional, eso lo verán ustedes. Y los descoloca, esto de que les digamos 'propónganos ustedes cómo quieren. Si ustedes siempre han dicho. Nosotros entendemos que aquí hay nueve pueblos, que los nueve pueblos tienen que expresarse. Y bueno, también en el tema del consejo hay otros que sienten que van a perder preponderancia. Y eso también abona a que haya también una orientación a desestimar esta iniciativa porque van a perder un espacio. Entonces, claro, hay intereses en juego, como en todo orden de cosas. Yo esperarí que salieran los dos, porque el Ministerio se fortalece si tiene una interlocución. Una de las debilidades que tenemos para desarrollar una política indígena es efectivamente establecer una contraparte con la que poder entenderse. Y si mañana tenemos parlamentarios, que representan el mundo indígena

bienvenido, para todo lo que sea legislativo y todo lo demás, pero nosotros necesitamos tener un interlocutor que de legitimidad. (Entrevista 12, MDS).

Sobre el Convenio 169 de la OIT, los entrevistados plantean que no existe conocimiento en las comunidades y organizaciones respecto de sus derechos —colectivos e individuales— y menos aún, sobre la especificidad del Decreto Supremo 66. Por lo tanto, los miembros de pueblos indígenas se encuentran en una clara asimetría de información al momento de participar. En este sentido, el proceso debería incluir “capacitación” para los convocados respecto del Convenio 169 y del Decreto 66, para poder construir y discutir en conjunto la metodología y su flexibilidad. El MDS llegó a un compromiso en conjunto con el ministerio de Medio Ambiente, de revisar los reglamentos de consulta.

De hecho, cuando yo llegué a conversar con la ministra le dije: “mire ministra, yo le agradezco la confianza de llamarme, y eso se agradece, pero partamos y digamos que va a pasar con el “66””, que era un tema complejo ya. Porque estaba deslegitimado, pero estaba vigente, y además porque el programa establece la revisión del decreto 66 y el 40, la verdad es que la señora ministra a mí me dice que “era parte del programa, que se iba a revisar, que no se sabía cuándo se iba a revisar, pero que ese era un compromiso presidencial. Por mientras lo que interesaba era tener una nueva institucionalidad para las organizaciones indígenas y además de eso un ministerio que pusiera a una institución que es mucho más robusta de lo que es CONADI hoy día, para poder canalizar la política pública, desde el estado hacia los pueblos indígenas” (Entrevista 11, MDS).

La estrategia para hacer frente a la oposición al 66, fue rearticular los locales de consulta y dialogar con las organizaciones que se oponían al proceso, para convencerlas de que en un proceso de consulta institucional, el papel del reglamento no es relevante, ya que es lo suficientemente flexible,

[...] casi la mayoría de las organizaciones estaban coordinadas por el tema del decreto 66, entonces decían: “si no se deroga el 66 y el 40 no participamos”, y eso fue la entrada en

todos los territorios que me toco ir, en algunos territorios se fue ablandando. (Entrevista 14, MDS).

En cierto sentido, las comunidades fueron presionadas a aceptar que el proceso se haría con o sin ellos, por lo que acceden a participar a cambio de negociar los tiempos de las metodologías y los locales de trabajo, dando como resultado el aumento de locales y por ende, de participantes.

Pese a todas las dificultades planteadas, los funcionarios de MDS se sienten satisfechos con el proceso, destacando que pese a las condiciones -poco tiempo, falta de presupuesto, de experiencia en consulta y en relacionamiento con los pueblos y además, con la obligatoriedad del 66, sumado al éxito del proceso desarrollado por CNCA-, la participación, los resultados y las propuestas construidas fueron legitimadas a través de la participación indígena. Sin embargo, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) fue bastante crítico al analizar la implementación, destacando entre sus reflexiones la falta de prolijidad y pertinencia metodológica, la exclusión de las comunidades afrodescendientes y, por último, el no garantizar el principio de buena fe, por ejemplo, con la presencia de carabineros en los locales. Tal como lo plantea el informe: “Las situaciones descritas dificultan el alcance de los estándares de DD.HH, especialmente en lo que dice relación con la buena fe. Los hechos afectan negativamente las condiciones propicias para el diálogo, y no contribuyen a superar las desconfianzas” (INDH, 2015).

Por su parte, el proceso de CNCA fue diferente, los funcionarios miran hacia atrás y se sienten orgullosos del resultado de la consulta, tanto por las evaluaciones de organismos externos como por su propia percepción:

[...] es primera vez que nos tocaba desarrollar una consulta. Siempre estuvimos desde la vereda del frente, criticando cómo se hacían los procesos, pero nunca haciéndose cargo,

pero después nos sorprendió y de buena manera, la evaluación final que tuvo esto, tanto por el INDH, como por las distintas instancias que hicieron un informe y fue bastante bien evaluada esta consulta, y hasta ahora, es la mejor consulta que el Estado de Chile ha hecho a los pueblos originarios, entonces nos sentimos también un poquito orgullosos de eso, aun así reconociendo y sabiendo que nos faltaron cosas por hacer. (Entrevista 7, CNCA).

Varios entrevistados, mirando el proceso en su conjunto, piensan que uno de los mayores aprendizajes es que “hay que saber dialogar en otros términos”. Un diálogo distinto al que el Estado chileno acostumbra: “[...] no puedes llegar con la cosa armada, ni el diseño [...] siempre diseñamos en conjunto, es la única manera además de generar pertinencia con este tema.” (Entrevista 3, CNCA). En general, tanto el coordinador nacional como los equipos regionales del CNCA creen que siempre hay errores y cosas por mejorar, pero que hicieron como institución pública un proceso de Consulta correcto,

[...] nosotros nos hicimos una autoevaluación y yo creo que toda la gente que trabajó en la consulta, dio lo mejor que sí, solo hay un indicador que nosotros podemos decir, podemos mirar a la cara a la gente y decir: nosotros hicimos todo lo que está a nuestro alcance y jamás los engañamos, pusimos en práctica la buena fe. (Entrevista 5, CNCA)

Reflexiones finales

Si se revisa qué ha ocurrido con los dos procesos de consulta, puede verse que, por el lado de los proyectos de creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y los Consejos de Pueblos, estos aún siguen en trámite parlamentario. Respecto del rol que jugará el parlamento frente a las medidas consultadas, los funcionarios plantean que es más fácil que el proyecto de Ministerio avance rápido en el Congreso, porque en el caso del(los) Consejo(s), el debate es complejo debido a las atribuciones que los pueblos entregaron a los consejos y sus representantes, por lo que es posible que el trámite sea más largo. Dentro de

los resultados obtenidos en este proceso, se encuentran el fortalecimiento de la UCAI en términos presupuestarios y de experiencia en consultas. Además, se logró tener departamentos de pueblos originarios en cada uno de los ministerios y, además, reinstaló el debate respecto del DS 66 y su articulado, planteando como posición oficial la decisión de revisar y consultar su contenido.

Por su parte, en el caso de Cultura, luego de llegar al Acuerdo Nacional, se redacta el proyecto de indicación sustitutiva para el ministerio, donde el componente indígena aparece a lo largo de todo el texto. Ahora hay recursos para continuar en:

[...] una política de Estado respecto de los pueblos originarios y es lo que hoy día estamos trabajando, en conjunto, justamente con la transversalidad casi de estos tres temas, o sea se incorporan a otro componente que es de promoción, difusión y fomento de las artes y la cultura tradicional del pueblo originario, [...] hoy día estamos trabajando con los mismos dirigentes, con los mismos que hoy día se sienten parte de esto” (Entrevista 3, CNCA)

Por una parte, la propuesta de Ministerio refleja, según los entrevistados, el acuerdo nacional de llamar al Ministerio un Ministerio de las culturas (en plural), con el fin de dar cuenta del interés del Estado por reconocer la pluralidad de pueblos existentes en el territorio. Por otra parte, vemos cómo los distintos acuerdos que se establecieron en el proceso de Consulta y que reflejan la participación de los diversos pueblos indígenas (y afrodescendientes), se ven reflejados en varios de los artículos del documento legal.

Esto refleja que un proceso coyuntural —la ratificación del Convenio 169 de la OIT en 2008 y convenciones internacionales sobre diversidad cultural— empuja a entender la institucionalidad cultural en conjunto con los pueblos, conviviendo en igualdad y respetando sus derechos en términos culturales, patrimoniales, identitarios, ancestrales etc. Lo que provoca la consulta es un fortalecimiento de la relación entre la institucionalidad

pública de cultural y los pueblos indígenas. Esta relación, dado el documento legal, no tiene vuelta atrás: Se crea un Departamento de Pueblos Originarios en el CNCA y un encargado regional de pueblos originarios (más Rapa Nui). Además, se establece el Programa de Fomento y Difusión de las Culturas Indígenas, que está siendo elaborado en conjunto con las comunidades de cada región, dando pertinencia territorial y metodológica a los acuerdos (De Cea 2017).

Las demandas de mayor participación en las decisiones de políticas públicas en Chile, más el contexto de legislación internacional (Declaración Naciones Unidas, UNESCO y OIT 169 y la consulta previa) inciden en los proyectos de ley presentados por el ejecutivo al parlamento y por éste en el trabajo de comisión. Los procesos de consulta previa a pueblos indígenas a nivel nacional no estaban en la concepción estatal hasta hace muy poco. Hoy no es posible concebir la creación de una institución pública nacional sin la participación de los pueblos indígenas.

Tal como se aprecia en los enfoques de implementación de política pública revisados en la discusión teórica, el caso de la consulta previa a pueblos indígenas en Chile (en los dos procesos analizados en este artículo), demuestra la importancia de los actores (y sus voluntades políticas) en el resultado.

Dada la histórica desconfianza de los pueblos indígenas con el Estado chileno, una implementación de tipo *top down* no resulta efectiva. La importancia del diálogo entre actores, del equilibrio en la información a las partes del proceso y que se escuche la voz de los afectados por las distintas medidas a consultar resulta fundamental para el éxito del proceso. En síntesis, más diálogo, participación, compromiso de las partes y pertinencia cultural a lo largo de todo el proceso son elementos clave para que la implementación de un proceso de consulta indígena sea exitoso y acorde a derecho.

Referencias

- Bachelet, M. (2014). Mensaje Presidencial 21 de mayo de 2014. Chile: Secretaría de Comunicaciones Palacio de La Moneda.
- Cámara de Diputados de Chile. Boletín 8938-24, iniciado en Mensaje del Presidente Sebastián Piñera, e ingresado a la Cámara de Diputados el 14 de mayo de 2013. Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9344
- De Cea, M. (2017). El sendero de la institucionalidad cultural chilena: cambios y continuidades. *Estudios Públicos*. 145, 103-132.
- Elmore, R.F. (1980). Backward Mapping. Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*. 94, 601–616.
- Elmore, R.F. (1985). Forward and Backward Mapping. En K. Hanf and T.A.J. Toonen (eds), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, pp. 33–70. Dordrecht, Holanda: Martinus Nijhoff
- Fisher, F. Miller, G. y Sidney, M. (eds.) (2007). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics ad Methods*. Florida, Estados Unidos: CRC Press.
- Fuentes, C. y de Cea, M. (2017) Reconocimiento débil: derecho de pueblos indígenas en Chile. *Perfiles Latinoamericanos*, 49, 1-21.
- Goggin, M.L. Bowman, A.O.M. Lester, J.P. y O’Toole, L.J. Jr. (1990). *Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation*. New York, Estados Unidos: Harper Collins.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2015). *Informe de observación sobre el proceso de consulta previa desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social referido a la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y del Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas*. Recuperado de <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/818>.

- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. The Dilemmas of Individuals in the Public Service*. New York, Estados Unidos: Russell Sage Foundation.
- Majone, G., y Wildavsky, A. (1978). Implementation as Evolution. En H. Freeman (ed). *Policy Studies Review Annual*, pp. 103–117. Beverly Hills, Estados Unidos: Sage.
- Marsh, David y Martin Smith. (2000). Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach. *Political Studies* 48 (1), 4-21.
- Marsh, David y Martin J. Smith. (2001). There Is More Than One Way to Do Political Science: On Different Ways to Study Policy Networks. *Political Studies* 49 (3), 528-541.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2014) *Reglamento que regula el procedimiento de Consulta indígena en virtud del artículo 6 N°1 letra A y N°2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga la normativa que indica. Decreto Supremo 66*. Chile: Ministerio de Desarrollo Social.
- Nakamura, R. y Smallwood, F. (1980). *The politics of policy implementation*. New York, Estados Unidos: St. Martin's Press.
- Organización Internacional del Trabajo (1989). *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Recuperado de http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C169
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1973). *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or why it's amazing that federal programs work at all. This being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley, Estados Unidos: University of California Press.

- Purcell, S. (1973). Decision-Making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implications from a Mexican Case Study. *World Politics*, 26 (1), 28-54.
- Revuelta, B. (2007), La implementación de políticas públicas. *Díkaion* 21 (16), 135-156.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Reino Unido: Open University Press.
- Rhodes, R.A. W. (2000): Governance and Comparative Politics, en Pierre, J. (editor), *Debating Governance*. Oxford, Reino Unido: University Press.
- Sabatier, P.A., and Mazmanian, D.A. (1981). The Implementation of Public Policy. A Framework of Analysis. In D.A. Mazmanian and P.A. Sabatier (eds), *Effective Policy Implementation*, 3–35. Lexington, Estados Unidos: Lexington Books.
- Sabatier, P. (1986) Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis, *Journal of Public Policy* 6 (1), 21-48.
- Schofield, J. (2001) Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research. *International Journal of Management Reviews* 3 (3), 245–263.
- Van Meter, D. S. y Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and society*, 6 (4), 445-468.
- Whitford, A. (2002) Decentralization and Political Control of the Bureaucracy, *Journal of Theoretical Politics*, 14 (2), 167-193.

Referencia a proyecto de Investigación:

Este trabajo se realizó en el marco del proyecto fondecyt 1140083 y del trabajo realizado en el Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR) 15110006, donde una de las autoras es investigadora principal.

Maite de Cea Pé

Chilena. Doctora en Ciencia Política de l'Université de Grenoble, Francia. Magister en Ciencia Política del Institut d'Études Politiques de Grenoble, Francia y Socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente se desempeña como directora del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales y profesora de la Escuela de Sociología, de la Universidad Diego Portales. Sus áreas de investigación e interés son la institucionalización y evolución de las políticas culturales; derechos, reconocimiento y participación indígena en Chile; y metodologías cualitativas de investigación. Algunas de sus publicaciones recientes son: Fuentes, C. y de Cea, M. (2017) "Reconocimiento débil: Derechos de Pueblos Indígenas en Chile", *Perfiles Latinoamericanos*. 25 (49), 55-75; de Cea, M. (2017) "El sendero de la institucionalidad cultural chilena: cambios y continuidades", *Estudios Públicos*, 145, 103-132.

Camila Peralta García

Chilena. Socióloga y Magister en Métodos para la Investigación Social de la Universidad Diego Portales. Actualmente se desempeña como profesora de la Escuela de Sociología de la Universidad Diego Portales. Sus áreas de investigación e interés son los derechos colectivos de pueblos indígenas, procesos de consulta y participación indígena y metodologías cualitativas de investigación. Sus dos últimas publicaciones son Peralta, C. (2017). "Participantes y detractores: percepción y evaluación de miembros de pueblos indígenas de la región de La Araucanía, respecto al proceso de Consulta Previa para la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y Concejo(s) de Pueblos". ICSO; Caniuqueo, S. y Peralta, C. (2017). "Taller sobre Consulta Indígena en Chile: Propuesta de reglamento desde los propios actores. Apuntes y propuestas". *Documento de trabajo ICSO número 32*.