



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**POLÍTICAS INDÍGENAS MUNICIPALES, APRENDIZAJES Y RECOMENDACIONES PARA OFICINAS
DE ASUNTOS INDÍGENAS MUNICIPALES EN LA REGIÓN METROPOLITANA.**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLITICAS PÚBLICAS**

CARMEN GLORIA ARAYA MUÑOZ

**PROFESOR GUIA:
GERMÁN PUENTES BELMAR**

**MIEMBROS DE LA COMISION:
FRANCISCA DE LA MAZA CABRERA
GABRIELA RUBILAR DONOSO**

**SANTIAGO DE CHILE
2013**

RESUMEN DE LA MEMORIA PARA OPTAR AL TITULO DE:
Magíster en Gestión y Políticas Públicas
Por: Carmen Gloria Araya Muñoz
Fecha: 07/10/2013
Profesor Guía: Germán Puentes Belmar

POLÍTICAS INDÍGENAS MUNICIPALES, APRENDIZAJES Y RECOMENDACIONES PARA OFICINAS DE ASUNTOS INDÍGENAS MUNICIPALES EN LA REGIÓN METROPOLITANA.

¿Cuáles son las principales características de la política indígena municipal en las oficinas municipales de asuntos indígenas? Esta pregunta ha guiado la construcción y análisis de este estudio de caso. Su respuesta descriptiva y analítica, considera el enfoque de los derechos de los pueblos indígenas y la antropología con el fin de aportar en la implementación de un enfoque étnico en la política municipal.

Los caso que estuvieron bajo análisis fueron 7 oficinas de asuntos indígenas municipales en la región metropolitana, en que se abordó los objetivos, gestión y política del programa desde la perspectiva de los encargados de las oficinas, considerando que son ellos quienes operacionalizan las políticas indígenas municipales en prácticas.

En esta investigación, de carácter cualitativa, se describe cómo los funcionarios interpretan la política indígena municipal, cómo significan los objetivos y los elementos que dan cuenta de la gestión de las oficinas de las comunas de Peñalolén; San Bernardo; Lo Espejo, Quilicura; San Miguel; Cerro Navia y La Pintana.

El estudio ha identificado, entre otras, las siguientes características de la política indígena municipal: reconocimiento de la existencia de grupos étnicos dentro del territorio comunal, preocupación por su autoidentificación, preservación de su cultura y su difusión. En cuanto a los encargados de oficinas, se concluye que perciben su rol como un facilitador para que la población indígena acceda a los beneficios estatales, consideran que la gestión del programa debe administrarse en el municipio y establecen espacios de participación de personas o asociaciones solamente en el ámbito de la planificación (actividades), ejecución (prácticas ceremoniales) y recepción de bienes y servicios; además validan la etnicidad de una persona indígena cuando esta se encuentra inscrita en una asociación (“indígenas activos”).

El estudio evidencia que estas oficinas se han institucionalizado como un facilitador de beneficios sociales exclusivos para indígenas más que como un espacio de inclusión en la política comunal, confirmando la necesidad de incorporar un enfoque étnico basado en derechos.

Dedicatoria

Dedico este estudio a mis padres, Juan Miguel y Carmen Gloria, gracias por darme la vida y las oportunidades para ir haciendo camino al andar

Y por regalarme una amiga, mi hermana María Fernanda, a quien le agradezco por acompañarme bailando en una calle cualquiera

Gracias a Antonio Cruz mi compañero, porque sos mi amor mi cómplice y todo

Ckantatur Licancabur ¡Que sea en buena hora!

Agradecimientos

Agradezco a mis profesores por acompañarme en el desarrollo de este estudio:

Germán Puentes

Gabriela Rubilar

Francisca de la Maza

A los funcionarios de las oficinas encargadas de atender a los Pueblos Originarios de Chile:

Sonia Garay y Bernardo Llancupil de la Municipalidad de Peñalolen

Nataly Catalán y Paula Huentecura de la Municipalidad de San Bernardo

MarlenMelillan y Gonzalo Paillán de la Municipalidad de Lo Espejo

Carolina Yevilao de la Municipalidad de Quilicura

Camila Gatica de la Municipalidad de San Miguel

Carolina Paillalef de la Municipalidad de Cerro Navia

Carolina Pinochet de la Municipalidad de La Pintana

Esta investigación se enmarca en el contexto del proyecto CONICYT/FONDAP N° 15110006 Centro Interdisciplinario de Estudios Interculturales e Indígenas – ICIS y Fondecyt de Iniciación 2009 N° 11090320

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción.....	1
2. Marco Conceptual.....	4
2.1 Gestión Municipal.....	4
2.2 Enfoque de derechos: universalidad, exigibilidad, participación social, integralidad y progresividad.....	6
2.3 Derechos de los Pueblos Indígenas: Convenio 169 y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.....	8
2.4 Enfoque antropológico en el estudio de la política pública.....	9
3. Antecedentes/ Justificación del problema de estudio.....	11
3.1 Caracterización de la política pública indígena en Chile y la política social del estado para indígenas urbanos.....	11
3.1.1 Tema indígena en la agenda pública.....	11
3.1.2 Ley Indígena.....	13
3.1.3 Convenio 169 de la OIT.....	14
3.1.4 Declaración de derechos de pueblos indígenas de Naciones Unidas (NN.UU).....	14
3.1.5 Corporación Nacional de Desarrollo Indígena CONADI.....	15
3.1.6 Política indígena municipal, las oficinas de asuntos indígenas.....	17
3.2 Caracterización socioeconómica de la población indígena urbana en la región metropolitana y en los municipios de la región.....	17
3.2.1 Indígenas Urbanos.....	17
3.2.2 Estadísticas sociales de indígenas en la región metropolitana.....	18
3.2.3 Pobreza.....	20
4. Metodología.....	21
4.1 Diseño Metodológico.....	21
4.2 Técnicas de recolección de datos.....	21
4.3 Análisis de los datos.....	22
5. Análisis de Resultados.....	24
5.1 Descripción de la política indígena de 7 oficinas de asuntos indígenas municipales. 24	
5.1.1 Objetivos de las oficinas de asuntos indígenas.....	24
5.1.2 Bienes y servicios que entregan las oficinas	26
5.1.3 Espacios de interacción entre el gobierno local y la población indígena.....	28
5.2 Descripción de la percepción que tienen los encargados de oficina acerca de la política indígena municipal.....	30
5.2.1 Gestión de la oficina.....	30
5.2.2 Rol del funcionario.....	32
5.2.3 Población Objetivo.....	34
5.2.4 Incidencia de la oficina dentro del municipio y de la población comunal.....	36
5.3 Análisis de la política indígena municipal desde el enfoque de derechos.....	37
5.3.1 Reconocimiento.....	37
5.3.2 Participación.....	38
5.3.3 Rendición de cuentas.....	39
5.3.4 Política indígena municipal.....	39
6. Conclusiones y recomendaciones.....	40
7. Referencias Bibliográficas.....	42

1. Introducción

A 10 años de la promulgación de la ley indígena 19.253, (promulgada el año 1993) en que el Estado define la problemática indígena y crea la Corporación de desarrollo indígena, en adelante CONADI, como “el organismo encargado de promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas” (Ley 19.253, Título VI, artículo 39) urbanas y rurales a través de la administración del fondo de desarrollo indígena, fondo para tierras y aguas y el fondo de cultura y educación.

Es durante el gobierno de Bachellet, cuando el Estado comienza a formular una política social especial para la población indígena urbana, establecida el 2008 a través del documento “Re-Conocer Pacto Social por la Multiculturalidad” cuyo enfoque se estableció en base al mejoramiento de la calidad de vida; fortalecimiento de la identidad, promoción de los derechos y no discriminación.

En el gobierno de Piñera el Estado crea dentro de CONADI el “Programa Indígena Urbano” (PIU) cuya política se encuentra orientada a mejorar la calidad de vida, condiciones de desarrollo económico y fortalecer la identidad de los indígenas.

Por otro lado, aunque la ley 19.253 no obliga a los gobiernos locales a suscribir una política indígena, los municipios de la región metropolitana a través de “oficinas de asuntos indígenas” han establecido un espacio (programa) para relacionarse con la población indígena comunal, abordando voluntaria y autónomamente la problemática indígena urbana.

Los objetivos de las oficinas de asuntos indígenas, publicados en las webs municipales, se caracterizan por manifestar su reconocimiento de la diferencia cultural de las poblaciones indígenas de Chile y su promoción (desarrollo y preservación identitaria).

La implementación de una política indígena desde un centro urbano (municipio) perteneciente a una gran metrópoli (Santiago) institucionaliza un espacio de inclusión del indígena en la ciudad. Indagar en las características de estas oficinas puede ayudar a perfeccionar una política pública que aborde las demandas de los indígenas en el espacio urbano.

Este estudio de la política indígena de las oficinas adopta un **enfoque antropológico** en el que, sostiene Shore “el análisis de las políticas públicas implica dar sentido al conocimiento tácito, a las múltiples interpretaciones, y a menudo a las definiciones en conflicto que las políticas tienen para los actores situados en lugares diferentes” (2010, p 4).

La atención del estudio está puesta en el profesional y/o indígena encargado de la oficina, que tienen la responsabilidad de materializar la política social municipal en actividades y atención al usuario. Como señala De la Maza “el rol del funcionario indígena es fundamental para la comprensión de la política pública en la práctica y la acción, como el depositario final del poder estatal”(2012 p 85).

El estudio describe la experiencia de los funcionarios en las oficinas, su percepción (representación de la realidad) de los objetivos y sus prácticas, la definición de los usuarios

(valoraciones y expectativas) y su relación con ellos, lo que significa para ellos el rol de las políticas municipales en la atención de indígenas urbanos y los escenarios (oficina, ruka, etc.) en el espacio urbano en que se relaciona la población indígena y el municipio.

Analiza desde el enfoque de derecho qué quiere decir para el funcionario la oficina, revelando las definiciones de política indígena que promueve, esto con el fin de contribuir a enriquecer la política indígena con un enfoque étnico (Robles, 2009).

El enfoque de derechos (Derechos Humanos) apunta a otorgar poder a los sectores excluidos por vía del reconocimiento de derechos, de tal manera que el punto de partida para formular una política pública ya no es la existencia de sectores sociales con necesidades insatisfechas, sino de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar (Abramovich, 2006); por lo tanto la ratificación del Convenio 169 por Chile, el año 2008, obliga a considerar una dimensión de derechos en la política social indígena.

Por todo lo anterior la pregunta de investigación que este estudio aborda busca conocer: ¿Cuáles son las principales características de la política indígena municipal en las oficinas municipales de asuntos indígenas?

Objetivo General

Describir y analizarla política indígena de 7 oficinas de asuntos indígenas municipales de la Región Metropolitana.

Objetivos Específicos

Describir los bienes y servicios que entregan las oficinas.

Describir la percepción que tienen los encargados de oficina acerca de la política indígena municipal.

Analizar la política indígena municipal de las oficinas desde el enfoque de derechos.

Proponer orientaciones que contribuyan a la construcción de un enfoque étnico en la política indígena municipal.

Los **resultados** que se esperaban alcanzar en esta investigación eran los siguientes:

- Caracterización de la política indígena de las oficinas de asuntos indígenas municipales
- Recomendaciones para un enfoque étnico en la política indígena municipal.

Para desarrollar la información encontrada se ha dispuesto que el trabajo se organice por **capítulos** de la siguiente forma:

En el segundo capítulo, *Marco Conceptual*, se revisa los elementos conceptuales que analizan la información obtenida: gestión municipal, enfoque de derechos, derechos de los pueblos indígenas y enfoque antropológico en el estudio de la política pública.

Antecedentes, el tercer capítulo, se contextualizan las oficinas municipales de asuntos indígenas a través de los siguientes elementos: la política pública indígena en Chile y la caracterización socioeconómica de la población indígena urbana en la región metropolitana.

En el cuarto capítulo, *Metodología*, se presenta la herramienta metodológica utilizada para abordar esta investigación: el estudio de caso. Y las técnicas de recolección de la información: la entrevista, definida como un proceso dinámico de comunicación interpersonal en que se obtiene información verbalizada; la bibliografía, que permitirá integrar en el análisis del estudio los datos y la información disponible que han sido elaborada por otros, aprovechando el conocimiento ya acumulado; y las bases de datos estadísticas que serán utilizadas para caracterizar socioeconómicamente a los indígenas urbanos.

El quinto capítulo, *Análisis de resultados*, se describe la política indígena municipal de las oficinas estudiadas y la percepción que los encargados de la oficina tienen acerca de ella; y se analiza la política indígena municipal desde el enfoque de derechos.

Este documento finaliza con un capítulo de Conclusiones y resultados donde se formulan aprendizajes y recomendaciones para la política indígena municipal que surgen desde el mismo contexto institucional (las oficinas).

2. Marco Conceptual

El capítulo que se desarrolla a continuación tiene como finalidad entregar los elementos conceptuales que analizan la información obtenida desde las oficinas de asuntos indígenas municipales en este estudio, las cuales son:

- Gestión municipal
- Enfoque de derechos: Universalidad, exigibilidad, participación social, integralidad y progresividad.
- Derechos de los pueblos indígenas: Convenio 169 y Declaración de las naciones unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
- Enfoque antropológico en el estudio de la política pública

2.1 Gestión Municipal

La naturaleza y constitución de un municipio se encuentra definida en la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, como una corporación autónoma “de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural”¹

Son organizaciones complejas ya que “deben funcionar en el límite de lo que es una entidad gubernamental y una que debe proveer de servicios a la comunidad” (Bernstein e Inostroza, 2009, p 278) para lo cual cuenta dos tipos de recursos económicos: ingreso autónomo y asignados por el gobierno central.

Los ingresos autónomos corresponden aquellos recursos sobre los cuales el alcalde y su concejo deciden en qué gastarlos, decisión que debe reflejar los intereses de los ciudadanos locales. Este tipo de recursos constituye la autonomía en la gestión municipal junto a la posibilidad de elaborar legislaciones locales. Entre este tipo de ingresos se encuentran: los establecidos en la ley de renta, los fondos concursables, que se buscan para mejorar inversiones, programas sociales y estudios, etc.

Los recursos asignados por el gobierno central, en cambio, asignan en qué ítems predefinidos se debe gastar, esto corresponde a una decisión política a nivel superior, como por ejemplo fondos para servicios sociales o programas del nivel central, los servicios de educación, salud y seguridad ya que se encuentran delineados a nivel central

Bernstein e Inostroza(2009) proponen un “criterio integral de gestión municipal” para analizar la gestión de las municipalidades, el cual se encuentra compuesto por 4 áreas:

1- Desarrollo Institucional: que considera la gestión de recursos humanos junto a la participación y requerimientos de los vecinos-clientes.

¹Ley 18.695 texto refundido, coordinado y sistematizado, última modificación Enero 2012, Párrafo 1°, Artículo 1°.

2- Desarrollo Económico y Financiero: en el que se incluye la gestión de ingreso y clima de inversiones.

3- Desarrollo Urbano y Ambiental: correspondiente a la gestión de proyectos y gestión ambiental.

4- Desarrollo Social: caracterizado por los temas de servicios sociales y gestión social.

Plantean que en el área de desarrollo social se concentran las principales actividades, programas, servicios sociales y comunitarios que entrega la municipalidad. Los servicios sociales son complejos, su número y tipo de provisión varían en cada municipio (existen aproximadamente 75 áreas de servicios) su gestión se enmarca en las actividades con que los municipios se preocupan por la superación de pobreza, mejorar la calidad de vida, drogadicción, alcoholismo, etc.

Los autores definen dos tipos de servicios: los directos, que son realizados autónomamente por la municipalidad; y los delegados, en que la autoridad nacional o regional asigna recursos para su administración y ejecución.

Y además afirman que la modernización municipal requiere que se incorpore una gestión social integral a las actividades en post del desarrollo social, fijando metas y objetivos que permitan medir y evaluar los resultados de programas y planes sociales.

En relación al desarrollo institucional señalan que los requerimientos ciudadanos deben estar alineado a la planificación que define el alcalde y su consejo, consideran que la validación de proyectos por los ciudadanos es crucial en la gestión municipal, para lo que se requiere que el municipio establezca mecanismos de participación significativa.

La atención de este estudio recae en las políticas diseñada por los distintos municipios de la región metropolitana para atender a la población indígena urbana, quienes mediante el diseño de programas realizan una gestión descentralizada de la política nacional.

En este estudio de caso se define el concepto de **programa social** como “un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, que pueden diferenciarse por trabajar con poblaciones diferentes y/o utilizar distintas estrategias de intervención”, adoptando el enfoque de Cohen y Martínez (2004, p 2).

Para estos autores un **proyecto social** es una unidad organizada de gestión (conjunto integrado de procesos y actividades) que busca solucionar un problema, que “producen y/o distribuyen bienes o servicios (productos), para satisfacer las necesidades de aquellos grupos que no poseen recursos para solventarlas autónomamente, con una caracterización y localización espacio-temporal precisa y acotada. Sus productos se entregan en forma gratuita o a un precio subsidiado”(Cohen y Martínez, 2004, p 2), asimismo señalan que un proyecto social define un objetivo general que marca el camino para solucionar el o los problemas priorizados.

Por otro lado definen la **política social** como “un conjunto de programas que pretenden alcanzar los mismos fines. Da las orientaciones sobre qué problemas sociales priorizar y define

las principales vías y/o límites para la intervención que la política plantea.” (Cohen y Martínez, 2004, p 2).

Plantean que un problema social es una carencia que existe dentro de un determinado grupo poblacional, un déficit que establece una brecha entre lo deseado (socialmente) y la realidad. Afirman que son situaciones observables empíricamente y que requieren de análisis científico – técnico.

2.2 Enfoque de derechos: Universalidad, exigibilidad, participación social, integralidad y progresividad.

En Chile existen dos enfoques políticos sobre la intervención del Estado en la situación indígena: pobreza v/s derechos.² Cuando se caracteriza a grupos sociales específicos (mujer, etnia, etario, capacidades específicas) solamente desde su situación de pobreza o vulnerabilidad se diseñan políticas que reducen la problemática a una de exclusión social, es decir la falta de acceso a los beneficios del bienestar social y material alcanzado por una sociedad.

Este estudio aborda el “problema indígena” como un “problema de exclusión política”, es decir el acceso diferenciado de la población indígena a los beneficios del bienestar social y material no se deben necesariamente su condición socioeconómica.

Como bien resalta Sojo (2000) en el caso de sociedades multiétnicas el prejuicio racial supone dos órdenes de exclusión: de la población mayoritaria cuando el régimen institucional supone la imposición de una cultura dominante y cuando en vista del número reducido de la población indígena, prácticamente desaparece toda consideración política, económica o social.

Asimismo, el estudio aborda la situación indígena en Chile desde un enfoque de derecho, ya que considera a los beneficiarios como ciudadanos que exigen sus legítimos derechos y puede constituirse en un marco conceptual que guíe los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

El enfoque de derechos en las políticas tiene como marco conceptual principalmente el derecho internacional sobre derechos humanos, que como señala Abramovic (2006, 36) es aceptado por la comunidad internacional y puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo.

Marco conceptual que no define la estrategia que deben seguir los Estados (o sujetos obligados) para hacer efectivo los derechos, sino más bien establece estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define, incidiendo en sus contenidos, orientación, elaboración e implementación. (Abramovic, 2006)

²La polaridad de estos enfoques se puede observar en los artículos de Aylwin, J. Carmona, C. Meza- Lopehandía, M. Silva, H & Yáñez, N. (2009) y Donoso, S (2003).

Los principios sobre los que se fundan las políticas públicas con enfoque de derecho, como lo expresa Cunill (2010) son universalidad, exigibilidad, participación social, integralidad y progresividad. A continuación se conceptualizan brevemente estos principios:

Universalidad, igualdad y no discriminación

Estipula que tras el reconocimiento de un derecho, este se define para toda la población; asimismo señala que la población vulnerable, desventajada o excluida puede requerir medidas especiales de equiparación (inclusión) cuando la igualdad de trato empeora el acceso a un servicio o un bien, o el ejercicio de un derecho.

Exigibilidad

Constituye el principio que obliga a los Estados a que las políticas garanticen el ejercicio de un derecho y se responsabilicen por su concreción.

La responsabilización o accountability enfatiza el valor de la rendición de cuentas ante la ciudadanía como la expresa exigencia de cuentas de su parte.

Participación

Es el derecho de los ciudadanos a la participación en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas, para ello se requiere como herramienta un adecuado acceso a la información pública, y a información que entregue elementos para evaluar y fiscalizar las políticas y decisiones que los afecten directamente.

Además los Estados deben garantizar la posibilidad real de los sectores vulnerables para influir en los procesos políticos y en la orientación de las decisiones gubernamentales.

Asimismo existen derechos concretos de participación y consulta en los procesos de decisión de políticas públicas definidos en normas internacionales o constitucionales, como es el caso de los pueblos indígenas.

Integralidad

Este principio declara la interdependencia de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales (un derecho puede ser dependiente o contribuir al disfrute de otro).

Abramovich (2006) afirma que los derechos que han de considerarse interdependientes se definen, por lo general, en función de la estrategia de desarrollo que sigan los Estados, (sin atribuir a priori la preeminencia de alguna categoría de derecho por sobre otra). Estrategia que requiere examinar los siguientes niveles de obligaciones estatales negativas y positivas que identifica a cada derecho (ya sea civil y político, como económicos, sociales y culturales):

Respetar: el Estado tiene el deber de no obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen objeto de derecho.

Proteger: impedir que terceros obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes.

Garantizar: asegurar que el titular de derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo.

Promover: deber desarrollar condiciones para que los titulares de derecho accedan al bien.

Progresividad

Considerando que los recursos para satisfacer derechos son escasos, este principio declara que se deben definir mínimos (jerarquizar derechos) garantizables universalmente que deben incrementarse gradualmente.

La adopción de un enfoque de derechos requiere la incorporación de estos principios, que combinado con los instrumentos específicos para pueblos indígenas: Convenio 169 y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas conforman un ***enfoque étnico en la política social***. (Robles 2009)

2.3 Derechos de los pueblos indígenas: Convenio 169 y Declaración de las naciones unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Un enfoque de derechos en las políticas sociales implica también atender a la complementariedad de derechos. En el caso de los pueblos indígenas, las políticas sociales deben cautelar su contribución a la realización de los Derechos económicos sociales y culturales (DESC), como su adecuación a los contenidos que definen los derechos de los pueblos indígenas.

Robles afirma que el proceso de conquista y colonización de los pueblos indígenas de América Latina y sus territorios “consolidó una estructura social desigual en la región que prevalece hasta el presente, explicando la mayor vulnerabilidad y pobreza que enfrenta quienes son indígenas” (2009, p 7). Por otro lado reconoce que “se ha avanzado sustantivamente en materia de derechos indígenas, primero con la aprobación del Convenio de la OIT 169 en 1989, y recientemente, con la ratificación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU, 2007)” (Robles, 2009, p 17).

Plantea que ante la persistencia de las brechas interétnicas y la pobreza indígena, junto a la dificultad para avanzar en la realización del conjunto de derechos humanos en América Latina un enfoque étnico en la política social permitiría promover un “proceso de construcción de sociedades más abiertas y progresivamente interculturales en su desarrollo” (Robles, 2009, p 47).

El enfoque étnico propuesto por Robles (2009) considera dos dimensiones:

Los elementos normativos y operativos de derechos humanos (enfoque de derecho, marco conceptual descrito anteriormente)

Los instrumentos específicos para los pueblos indígenas: el Convenio 169, que “genera obligaciones exigibles para los países que lo han ratificado, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que “genera orientaciones de política que pueden guiar su implementación en los países” (Robles, 2009, p 20).

El conjunto de estos elementos Robles lo sintetiza en la siguiente tabla.

Componentes de un enfoque étnico		
Dimensiones	Subdimensiones	Elementos y aspectos a considerar
Derechos	Enfoque de derechos y garantías sociales	Igualdad y no discriminación
		Participación y rendición de cuentas
		Universalidad , progresividad e interdependencia de los derechos
	Derechos pueblos indígenas: Convenio OIT 169 y Declaración de las naciones unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.	Acceso, oportunidad, calidad, participación y reparación
		Integridad cultural
		Político-económico: autogobierno, control de los recursos naturales y territorio, participación y decisión
Derechos sociales y económicos: Pacto internacional por los Derechos económicos, sociales y culturales, PIDESC (1966)	Asistencia y acción afirmativa	
	Derechos laborales	
	Seguridad social y seguro social	
	Protección y asistencia para las familias	
	Nivel adecuado de vida	
Reducción de brechas interétnicas en el acceso a mecanismos de protección y promoción social	Condiciones básicas de vida para el desarrollo humano	Salud
		Educación
	Factores protectores frente a riesgos	Ingresos y mínimos sociales
		Capital humano
	Factores que inciden en mayor vulnerabilidad	Capital cultural (recursos y conocimientos para el desarrollo)
		Capital social (redes y organizaciones)
Pertinencia	Género	
	Ciclo de vida	
		Factores territoriales y demográficos: atención a necesidades permanentes y emergentes en antiguos y nuevos asentamientos (Ej.: impactos de la migración)
		Visiones de pobreza y bienestar (dinámicas familiares, relación con el territorio, etc.)
		Cosmovisión
Nota del autor: Lista no exhaustiva de los principales indicadores correspondientes a cada dimensión		
Claudia Robles (2009)		

2.4 Enfoque antropológico en el estudio de la política pública

Para abordar el estudio de la política social de las oficinas municipales de asuntos indígenas se adopta un enfoque antropológico que implica abordar “el concepto mismo de “política pública” no como presupuesto dado que no requiere análisis, sino como algo que debe ser investigado y problematizado; desde su aspecto performativo” (Shore, 2010, p 29), que busca describir y analizar la política pública “desde dentro”, desde quienes son responsables de su implementación ¿cómo se percibe y viven esas políticas? (funcionarios) y ¿qué quiere decir la política pública en este contexto?.

El estudio del estado desde la antropología es un modo de conocimiento que privilegia la experiencia y la cotidianidad, en que el Estado se concibe como producto cultural, que es producido en prácticas cotidianas, en encuentros, en representaciones y performances culturales (Gupta 2006, citado por Barragán &Wanderley, 2009, p.21).

Utilizar este enfoque permite en este estudio de casos centrar la mirada en la perspectiva de los actores, entendida como parte de los hechos a examinar, considerando a los diferentes actores que participan en la construcción de la política pública, es decir tanto agentes estatales como usuarios o ciudadanos.

Considerando que “las políticas públicas y en particular la política indígena son diseñadas en diferentes niveles Estado, dependiendo de los espacios de disputa de poder por los gobernantes, pero llegan a los ciudadanos concreto por medio de programas particulares” (De La Maza, 2012, p 87) y que son los funcionarios quienes “escriben reglamentos concretos que aterrizan deseos políticos abstractos, se relacionan con los ciudadanos, entre otras funciones, son el entramado invisible detrás del actor racional. En realidad son los depositarios del “poder” al momento de pasar del discurso a la acción” (PNUD, 2007, p 278).

Este estudio de caso aborda la perspectiva del funcionario municipal como encargado del programa municipal de asuntos indígenas, quien al describir sus prácticas revela lo que quiere decir para ellos la política, el concepto de identidad del indígena urbano (el concepto de usuario) y de derecho indígena que promueve, entre otros aspectos a analizar.

3. Antecedentes / Justificación del problema de estudio

En este capítulo se caracterizará el contexto en que se sitúan las oficinas municipales de asuntos indígenas, a través de los siguientes elementos:

- Caracterización de la política pública indígena en Chile y la política social del estado para indígenas urbanos.
- Caracterización socioeconómica de la población indígena urbana en la región metropolitana y en los municipios de la región.

3.1 Caracterización de la política pública indígena en Chile y la política social del estado para indígenas urbanos.

3.1.1 Tema indígena en la agenda pública

Con respecto a la inclusión del tema indígena en la agenda política, el Instituto de Estudios Indígenas, Universidad La Frontera (2003), señala que fue durante la segunda mitad de la década de los ochentas que las organizaciones más representativas de los pueblos mapuches, rapa nui y aymaras demandaron al Estado y a la sociedad chilena una nueva forma de relación, en la que los pueblos indígenas participaran en la conducción de sus políticas y se reconociera la diversidad étnica y cultural del país. En 1989 la Concertación de Partidos por la Democracia, a través de su candidato presidencial Patricio Aylwin, y los Pueblos Indígenas establecieron un acuerdo, plasmado en el Acta de Nueva Imperial, cuyos principales contenidos son: el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, sus derechos económicos, sociales y culturales; la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y un Fondo Nacional de Etnodesarrollo; la creación de una Comisión Especial de Pueblos Indígenas que implementara la Ley Indígena y Corporación, junto con la ratificación del convenio 169.

El gobierno del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994), en los noventa, incorporó en su agenda institucional alguna de estas demandas, y en 1990 crea la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) que elabora un anteproyecto de reforma legal y constitucional que da acogida a las reivindicaciones indígenas. El ejecutivo en 1991 envía al Congreso Nacional tres iniciativas para su estudio: un proyecto de ley que contenía las demandas de la época, otro de reforma constitucional relativa a los pueblos indígenas y el proyecto de ratificación del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El proyecto de ley fue aprobado con modificaciones, (Ley 19.253), y las otras dos iniciativas no son aprobadas.

El debate que se ocasiona en la cámara para aprobar el reconocimiento constitucional y la ratificación del Convenio 169 se caracteriza hasta la actualidad por los distintos enfoques que los políticos tienen respecto a cómo debe ser la intervención pública del “problema indígena”: pobreza v/s derechos.³

³Para una profundización de las diferentes visiones del problema indígena revisar: Donoso, S (2003) Chile y el Convenio 169 de la OIT: reflexiones sobre un desencuentro. Revista Pontificia Universidad Católica Temas de la Agenda Pública, Año 3, N° 16, abril 2008. Disponible en: <http://www.politicaspublicas.uc.cl/media/publicaciones/pdf/20100623180129.pdf>

Durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006) se crea la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, que tiene entre otros fines su reconocimiento a nivel constitucional, con lo cual se reinstala en la agenda el debate sobre el reconocimiento, que sin embargo en mayo 2005 vuelve a ser rechazado por el Congreso.

Además la comisión, considerando antecedentes históricos, jurídicos, sociales y económicos, genera un informe acerca de la relación que ha existido entre los Pueblos Indígenas y el Estado, proponiendo y recomendado principios generales para un nuevo trato entre el Estado, Pueblos Indígenas y la Sociedad Chilena, de entre ellos se destaca la convicción de la comisión de “considerar como una verdad irrefutable que la actual identidad de los Pueblos Indígenas en Chile se ha constituido, finalmente, en relación y conflicto con el proyecto de construcción del Estado Nacional” (Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, 2008, p 533), proyecto político que mediante la universalización de una identidad nacional única buscó asimilar a los Pueblos Indígenas, negando su identidad y existencia junto con apropiarse de su territorio. La comisión declara que el reconocer esta historia requiere “admitir que el Estado y la sociedad chilena están en deuda con los Pueblos Indígenas que forman parte indisoluble de la nacionalidad chilena” (2008, p 533).

Asimismo la comisión señala que “un nuevo trato debe fundarse, ante todo en el reconocimiento que la sociedad chilena es culturalmente diversa” ni “puede haber nuevo trato sin reconocimiento, y no puede haber reconocimiento sin que las voces silenciadas sean escuchadas” (2008, p 533). Por lo que propone la definición y vigencia de un estatuto jurídico especial, consagrado en la constitución, que entregue reconocimiento y derechos a los Pueblos Indígenas.

En el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), el año 2008 se presenta la política “Re – conocer: pacto social por la multiculturalidad”, documento en que se evalúa la política indígena de los gobiernos de la concertación, se definen los desafíos a enfrentar y el plan de acción a implementar. El enfoque de re – conocer se caracteriza por interpelar a la sociedad en su conjunto, y no solamente al gobierno, a responsabilizarse por construir una sociedad multicultural; además plantea que “la política indígena había entendido la problemática de los pueblos indígenas como una cuestión de pobreza y marginalidad” (Egaña, 2011, p 6) y no como un tema de derechos.

El plan de acción consideraba 3 áreas: política institucional, desarrollo integral y multiculturalidad y diversidad.

En el área política institucional una de las medidas que se estableció fue la aprobación parlamentaria del Convenio 169 y su puesta en marcha; Convenio que logró ser ratificado en el 2008.

En el área multicultural y diversidad se definió una política indígena urbana estructurada en base a 3 componentes: mejoramiento de la calidad de vida, fortalecimiento de la identidad y promoción de derechos y no discriminación.

La política indígena del gobierno de Sebastián Piñera (2011 – 2014) denominada “Por un reencuentro histórico con los pueblos indígenas” tiene como enfoque asegurar el acceso a oportunidades que permita el desarrollo de los pueblos originarios mediante 5 áreas de trabajo: fomento de la cultura e identidad, entrega de tierras con asistencia técnica, programas con pertinencia, establecer instancias de participación que garanticen el cumplimiento del convenio 169 y desarrollo integral (políticas focalizadas como la política indígena urbana)

Desde la promulgación de la Ley 19.253 el gobierno de Chile ha diseñado políticas públicas orientadas a los Pueblos Indígenas en base a este cuerpo legal.

Con la ratificación de Chile del Convenio 169 de la OIT, tratado de derecho internacional específico sobre Pueblos Indígenas el Estado ha debido hacerse cargo del diseño participativo (con los pueblos indígenas) de un mecanismo para institucionalizar el derecho a la consulta.

3.1.2 Ley indígena.⁴

El Estado de Chile en la Ley 19.253, Título I, Párrafo 1°, reconoce que los Indígenas de Chile son aquellos descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos y que conservan aquellas expresiones étnicas y culturales que les son características. Y además establece que la tierra es el fundamento principal de su existencia y cultura.

Las etnias reconocidas por en este cuerpo legal son: Mapuche, Aymara, Rapanui, Atacameños, Quechuas, Kawashkar, Yámana, Collas y Diaguitas.

Los **indígenas urbanos** se define en la Ley, Título 8, Párrafo 5° como aquellos chilenos que reúnen uno de los siguientes requisitos: ser hijos de padre o madre indígena, descendiente de una de las etnias señaladas y que posean un apellido indígena, quienes mantengan prácticas culturales de alguna etnia y se autoidentifique como tal; y que tengan domicilio en un área urbana del territorio nacional. Además la Ley los faculta para formar “asociaciones indígenas urbanas”, instancia de organización para su desarrollo cultural, apoyo y mutua protección.

Junto a lo anterior la Ley establece de la participación indígena, en el Título V, artículo 34, que cuando los servicios de administración del Estado y organizaciones de carácter territorial traten materias que tengan relación con cuestiones indígenas, éstas deberán escuchar y considerar la opinión de las organizaciones, las cuales deben estar representadas en las instancias de participación que permita la legislación vigente.

⁴ Las afirmaciones contenidas en este apartado se basan en la Ley 19.253 promulgada en 1993 e incluye su última modificación realizada en el 2008.

3.1.3 Convenio N° 169 de la OIT.

En el “Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” de la Oficina Internacional del Trabajo, que fue ratificado por Chile en el año 2008, se señalan las disposiciones que deben aplicar los gobiernos, entre ellas se establece el sentido y procedimiento para el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos.

El establecimiento de esta disposición implica que la consulta a los pueblos originarios debe ser garantizada en cada gobierno, de tal manera que los indígenas efectivamente participen libremente (en la misma medida que los otros sectores de la población) en todos los niveles de adopción de decisiones que les conciernen (instituciones electivas, organismos administrativos y responsables de políticas y programas, prospección o exploración de los recursos del subsuelo existentes en sus tierras y decisiones como el traslado desde sus tierras y territorios, proyectos que los afecten en su desarrollo) a través de instancias apropiadas que aseguren un espacio deliberativo (libre, previo e informado) que propicie el acuerdo y consentimiento antes que los Estados adopten decisiones que les afecten.

El Convenio 169 como tratado de derecho internacional y de Derechos Humanos debe ser respetado y promovido por los órganos del Estado, lo cual se encuentra garantizado en la Constitución Política de la República de Chile.⁵

Yañez (2009) señala que los derechos de la población indígena a la participación, consulta y consentimiento previo, libre e informado están establecidos en el Convenio, las bases fundamentales se encuentran en los artículos 6 y 7, que la OIT ha establecido como primordiales para definir cómo debe aplicar el Convenio.

Sostiene que el artículo 6 exige a los gobiernos establecer los medios necesarios para permitir a los pueblos indígenas (interesados) participar en la toma de decisiones, ya sea en instancias legislativas como administrativas susceptibles de afectarles directamente. También les exige que consulten a los pueblos mediante procedimientos adecuados, a través de sus instituciones representativas y deberán efectuarse de buena fe. El principio de buena fe establece que los mecanismos de consulta se implementen de una manera apropiada a las circunstancias y con el fin de llegar a un acuerdo o lograr consentimiento acerca de las medidas propuestas.

3.1.4 Declaración de derechos de pueblos indígenas de Naciones Unidas (NN.UU)

El 13 de septiembre de 2007 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, con el voto favorable de 144 Estados miembros,

⁵ Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. Constitución Política de la República de Chile, Capítulo 1, Artículo 5° del Texto Refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución del año 2005.

entre ellos el de Chile, y el voto en contra de 4 Estados miembros (Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda) y 11 abstenciones (incluyendo a Colombia en América Latina).

Aylwin afirma que “se trata de un hito de gran significación en la construcción de un consenso internacional sobre derechos humanos, en este caso, sobre los derechos de pueblos históricamente negados y discriminados, los que están integrados por más de 300 millones de personas en todo el planeta” (2009, p 17)

Entre los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en la Declaración se destacan aquellos de carácter político como el derecho a la libre determinación, los relativos a las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas (recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado) y los derechos culturales de los pueblos indígenas (el derecho a practicar, revitalizar y determinar sus propia identidad o pertenencia conforme a sus tradiciones y costumbres culturales)

Aylwin señala que “las implicancias jurídicas de la Declaración son aún materia de debate. Para algunos se trata de un documento de carácter no vinculante, sin fuerza jurídica que obligue a los Estados a ceñirse por sus disposiciones. Para los pueblos indígenas que promovieron la Declaración se trata de un instrumento fundamental que debe orientar la legislación y políticas públicas de los Estados que les conciernen.” Y explica que una Declaración, formalmente no tiene por si misma efectos jurídicos vinculantes, como sí una convención o tratado internacional (2009, p 19).

Sin embargo, Aylwin y Yañez (2009, p 35) afirman que “la Declaración de Derechos Indígenas, que en principio no constituye un instrumento vinculante, pasa a serlo por la aplicación que de ésta hacen los órganos internacionales al interpretar los tratados de derechos humanos sobre la base de los estándares que fija dicha declaración” y los Estados se encuentran jurídicamente obligados a respetar los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en la Declaración.

3.1.5 Corporación nacional de desarrollo indígena (CONADI)

La Ley 19.253 establece la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) “como un servicio público, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Ministerio de Planificación y Cooperación”⁶ encargado de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en materia indígena.

CONADI administra el fondo de desarrollo indígena creado en la Ley 19.253 (Título 3, Párrafo 1°, Artículo 23) que tiene por objetivo “financiar programas especiales dirigidos al desarrollo de las personas y comunidades indígenas.”

El fondo de desarrollo indígena (FDI) financia el Programa de Fomento a la Economía Indígena Urbana y Rural (entre otros, como por ejemplo Subsidio de estudios de pre inversión para el desarrollo indígena y el Subsidio para el apoyo a la gestión social indígena) el cual busca

⁶ Ley 19.253 Título 6, Párrafo 1°, Artículo 38.

promover el fomento económico de la población indígena urbana y rural para mejorar su producción económica.

El objetivo del programa es disminuir la brecha económica y social ente la población indígena y el resto de la población, en zonas urbanas y rurales, fomentando y/o fortaleciendo el desarrollo de actividades económicas para la generación de ingresos.

A este programa pueden postular personas que hayan acreditado su condición de indígena ante CONADI, asociaciones y comunidades indígenas; a través de concursos, asignación directa o consultoras que se han adjudicado licitaciones de CONADI.

Asimismo CONADI en el cumplimiento de su función de promoción del bienestar para los indígena urbanos, asegurar el resguardo y desarrollo de sus culturas e identidades (Título 8, Párrafo 5°, Artículo 77) puede impulsar y coordinar con Ministerios, Municipios y oficinas gubernamentales planes y programas.

Programa Indígena Urbano (PIU) de CONADI

CONADI en su página institucional establece que la misión del PIU es “promover el desarrollo integral de la población indígena urbana favoreciendo el acceso a oportunidades de emprendimiento, generación de capital social, espacios de participación, así como el rescate y valoración de su identidad en el contexto de una sociedad inclusiva y democrática.”

El principio que orienta la política indígena urbana en el gobierno de Piñera se encuentra en diseñar programas que dejen “atrás el asistencialismo y promueva la participación, el empoderamiento y el emprendimiento”(Subsecretaría de servicios sociales, Ministerio de Desarrollo Social, 2012)

Entre los objetivos del PIU se encuentra promover la asociatividad, fortalecer la identidad, incentivar el desarrollo productivo y coordinar acciones y/o recursos con los diferentes servicios públicos, y con organizaciones sociales y privadas para el desarrollo de la población indígena urbana.

Promover el ejercicio de los derechos y relaciones de convivencia basadas en la valoración y respeto de la libertad individual tomando como referente la riqueza de la diversidad social y cultural de la población indígena urbana.

Entre las líneas de acción del PIU se encuentra la realización de mesas de trabajo con encargados municipales, con el fin de permitir coordinar acciones.

Mesa regional indígena urbana

El título II, artículo 11 de la Normativa de participación ciudadana de CONADI contempla las mesas indígenas regionales como mecanismo de participación, que se establecen en cada región del país con alta densidad de población indígena y que no cuente con Áreas de Desarrollo

Indígena, tienen por “objetivo realizar todas aquellas acciones tendientes a la implementación de la política nacional dirigida a los pueblos originarios y asesorar al Intendente y al Director Regional de CONADI, en la promoción y aplicación regional de los planes y programas que beneficien a los pueblos originarios del país.”

La Mesa Regional Indígena es una instancia presidida por el Intendente de cada región del país, de la que forma parte la Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social y que se reúne periódicamente en virtud del Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana.

Esta mesa de trabajo es una instancia de integración entre los servicios públicos y las organizaciones indígenas urbanas organizados en comisiones temáticas diseñadas para discutir, intercambiar ideas y alcanzar acuerdos relacionados con temas relevantes para las comunidades de la región.

3.1.6 Política indígena municipal, las oficinas de asuntos indígenas

En base a la información obtenida en la web, publicada por las municipalidades de la región metropolitana que han diseñado un servicio social especializado para atender a la población indígena comunal, se observa que existe un reconocimiento de la diversidad cultural de la comuna y una preocupación por la integración indígena a la comuna. Las líneas de acción diseñadas para las oficinas tienen como fin entregar servicios de apoyo a las actividades para preservar la cultura, apoyar iniciativas de emprendimiento, acceder a la oferta pública nacional (beca indígena principalmente).⁷

Las diferentes denominaciones de las oficinas municipales especiales para población indígena en la Región Metropolitana son las siguientes⁸:

Oficina de asuntos indígenas: Municipalidad de La Pintana, Maipú, Lo Espejo, Huechuraba, La Granja (no se encontró información en la web), La Florida

Oficina de pueblos originarios: Peñalolén

Fomento y desarrollo de la cultura de los pueblos originarios: Pudahuel

Programa de desarrollo indígena: Cerro Navia, Lo Prado, El Bosque

3.2 Caracterización socioeconómica de la población indígena urbana en la región metropolitana y en los municipios de la región.

3.2.1 Indígenas urbanos

El CENSO 2002 señala que la población indígena total en Chile suma 692.192 personas, quienes representan el 4,6% de los habitantes del país (15.116.435 habitantes de Chile en total), además revela que los indígenas que habitan en zonas urbanas suman 448.382 personas, que representan el 3,4% de la población nacional urbana y el 64,8% de la población indígena total.

⁷ Esta breve caracterización de las oficinas de asuntos indígenas municipales se basan en la información publicada en las páginas webs de los municipios, es importante señalar que no se encontraron documentos que sistematice una caracterización general de este tipo de oficinas.

⁸ Comisión asesora de CONADI (2006) Informe: Propuesta para la generación participativa de una Política Indígena Urbana p. 49

Sin embargo el Informe de la Comisión Asesora (2006, p 16)⁹ señala que esta caracterización no permite dar cuenta de la particular forma indígena de habitar el territorio nacional urbano, que se manifiesta de distintas maneras:

- Aquellos que nacen y habitan en las ciudades
- Aquellos que migran a la ciudad de manera permanente a centros urbanos alejados de sus tierras originarias.
- Aquellos que habitan en centros urbanos cercanos a sus tierras originarias, pero sin embargo no han emigrado totalmente ya que tienen una relación fluida entre el campo y la ciudad (pueden tener una doble residencia, migrantes temporales con residencia permanente en lo rural, etc.) pero se encuentran sometidos a las condiciones de vida urbana.

3.2.2 Estadísticas sociales de indígenas en la región metropolitana

Las oficinas municipales de asuntos indígenas de la región metropolitana incluidas en este estudio han diseñado su programa en base a la información entregada por el CENSO de Población y Vivienda del año 2002, el cual adoptó como criterio de identificación la pertenencia de cada persona a uno de los pueblos reconocidos por la Ley 19.253.¹⁰

El CENSO 2002 revela que la población indígena total distribuida por regiones presenta la mayor concentración en: la IX región (29,5%), la región metropolitana (27,7%) y la X región (14,7%).

En términos de proporciones, el 3,2% de la población total de la región metropolitana declaró pertenecer a alguna etnia. La distribución de la población indígena según su pertenencia étnica en la región metropolitana es la siguiente:

REGION METROPOLITANA				
Se considera perteneciente a:	Sexo		Total	Etnia/Total Población indígena (%)
	Hombre	Mujer		
1. Alacalufe (Kawashkar)	364	307	671	0,35
2. Atacameño	765	646	1.411	0,74
3. Aymara	1.399	1.388	2.787	1,46
4. Colla	146	141	287	0,15
5. Mapuche	89.049	93.869	182.918	95,54
6. Quechua	752	857	1.609	0,84
7. Rapa Nui	570	645	1.215	0,63
8. Yámana (Yagán)	285	271	556	0,29
Total Población indígena	93.330	98.124	191.454	100

Fuente: elaboración propia en base al CENSO 2002

De la tabla se observa que sobresale la elevada proporción del pueblo mapuche, que corresponde a un 95,54% del total de la población que declaró pertenecer a alguna etnia, le siguen los aymaras 1,46% y los quechuas 0,84%.

En la región metropolitana 191.454 de personas declararon pertenecer a alguna etnia, su distribución por comunas, ordenadas de mayor a menor proporción de población indígena respecto de la población total comunal, es la siguiente¹¹:

⁹ Comisión Asesora (2006) Propuesta para la Generación Participativa de una Política Indígena Urbana

¹⁰ Pregunta CENSO 2002: ¿pertenece usted a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas? Alacalufe (kawaskar), Atacameño, Aymara, Colla, Mapuche, Quechua, Rapanui, Yámana (yagán), ninguno de los anteriores.

¹¹PI: población indígena; PNI población no indígena

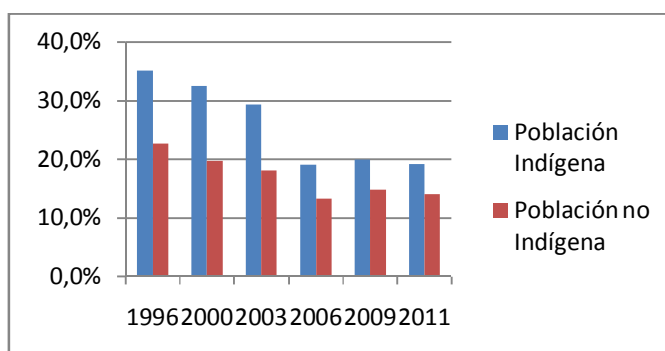
Región Metropolitana				
Provincia	Comuna	Total PI	Total PNI	PI/PT (%)
Santiago	Cerro Navía	9.850	138.462	6,6
Santiago	Peñalolén	10.725	205.335	5,0
Santiago	Lo Prado	5.129	99.187	4,9
Santiago	San Ramón	4.636	90.270	4,9
Santiago	Renca	6.365	127.153	4,8
Santiago	Pudahuel	8.745	186.908	4,5
Santiago	Huechuraba	3.078	70.992	4,2
Santiago	La Granja	5.097	127.423	3,8
Santiago	Lo Espejo	4.260	108.540	3,8
Santiago	El Bosque	6.259	169.335	3,6
Santiago	Quilicura	4.531	121.987	3,6
Maipo	San Bernardo	8.521	238.241	3,5
Santiago	Macul	3.839	108.696	3,4
Santiago	Estación Central	4.358	126.036	3,3
Santiago	Recoleta	4.880	143.340	3,3
Santiago	Cerrillos	2.312	69.594	3,2
Santiago	La Florida	11.695	353.979	3,2
Cordillera	Puente Alto	15.370	477.545	3,1
Chacabuco	Lampa	1.264	38.964	3,1
Talagante	Padre Hurtado	1.203	37.565	3,1
Santiago	Quinta Normal	3.112	100.900	3,0
Chacabuco	Colina	2.347	75.468	3,0
Santiago	Pedro Aguirre Cerda	3.334	111.226	2,9
Santiago	Santiago	5.479	195.313	2,7
Santiago	Conchalí	3.647	129.609	2,7
Santiago	Maipú	12.480	455.910	2,7
Santiago	La Pintana	11.850	72.883	2,5
Santiago	Lo Barnechea	1.866	72.883	2,5
Santiago	San Joaquín	2.369	95.256	2,4
Cordillera	San José de Maipú	316	13.060	2,4
Santiago	La Cisterna	1.897	83.221	2,2
Santiago	San Miguel	1.628	77.244	2,1
Maipo	Buín	1.254	62.165	2,0
Chacabuco	Til Til	282	14.473	1,9
Maipo	Paine	953	49.075	1,9
Talagante	Peñaflor	1.236	65.383	1,9
Santiago	Independencia	1.148	64.331	1,8
Santiago	La Reina	1.777	94.985	1,8
Santiago	Vitacura	1.346	80.153	1,7
Talagante	El Monte	449	26.010	1,7
Talagante	Isla de Maipo	429	25.369	1,7
Talagante	Talagante	959	58.846	1,6
Santiago	Ñuñoa	2.392	161.119	1,5
Melipilla	Curacaví	367	23.931	1,5
Cordillera	Pirque	229	16.336	1,4
Santiago	Las Condes	3.240	246.653	1,3
Maipo	Calera de Tango	235	18.000	1,3
Santiago	Providencia	1.501	119.373	1,2
Melipilla	María Pinto	119	10.224	1,2
Melipilla	San Pedro	88	7.461	1,2
Melipilla	Melipilla	972	93.568	1,0
Melipilla	Alhué	36	4.399	0,8

Instituto Nacional de Estadísticas y Programa Orígenes (2005)

3.2.3 Pobreza

Un primer acercamiento a la realidad indígena en Chile es a través de la comparación entre población indígena y no indígena que se encuentra bajo la línea de la pobreza. Estos datos están situados en el presente estudio solamente con el fin de contextualizar la realidad indígena chilena en general, y no con el fin de encontrar la causa de la pobreza.

De acuerdo a las cifras provenientes de la encuesta de CASEN la evolución de la pobreza por etnia 1996 – 2011 (porcentaje de la población respectiva), publicada por el Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social (2011), es la siguiente:

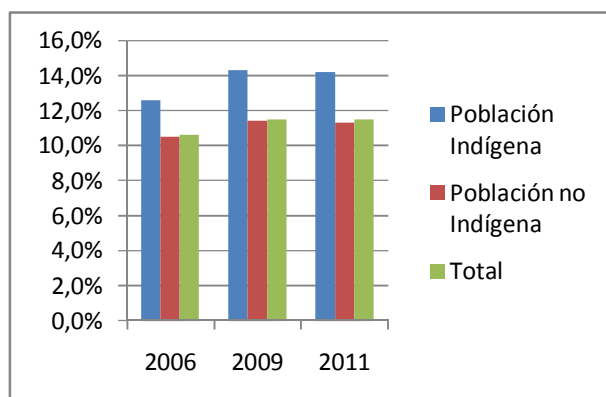


Año	1996	2000	2003	2006	2009	2011
Población Indígena	35,1%	32,4%	29,4%	19%	19,9%	19,2%
Población no Indígena	22,7%	19,7%	18,1%	13,3%	14,8%	14%

Si bien la brecha entre la pobreza indígena y no indígena han disminuido, aún existen diferencias en detrimento de la población indígena.

Pobreza Región Metropolitana

Los resultados de la encuesta CASEN 2011, analizados por el Área de Estudios de la Seremi de Desarrollo Social Metropolitana “indican que la incidencia de la pobreza entre la población indígena de la RMS alcanzó al 14,2% versus sólo el 11,3% entre la población no indígena. Así, el porcentaje de población indígena en situación de pobreza resultó ser 0,1 punto porcentual más bajo que el registrado en 2009, aunque se mantiene una brecha de tres puntos con respecto al que prevalece entre la población no indígena de la región” (2012, p 7)



Año	2006	2009	2011
Población Indígena	12,6%	14,3%	14,2%
Población no Indígena	10,5%	11,4%	11,3%
Total	10,6%	11,5%	11,5%

4. Metodología

4.1 Diseño metodológico

La investigación, de carácter cualitativo, aborda el estudio de la política pública municipal sobre asuntos indígenas desde un enfoque antropológico, buscando describir qué quiere decir “política pública indígena” en el contexto municipal y desde quienes atienden a la población indígena urbana.

Adler (2003) señala que una investigación de carácter cualitativa se caracteriza por ser inductiva (explora y describe para luego generar perspectivas teóricas), tener una perspectiva holística (considera las personas y los fenómenos como un todo, no como variables), buscar comprender la perspectiva de los actores sociales y su diversidad (más que establecer explicaciones causales) y abordar el estudio con un diseño flexible, adaptándose en cada momento y circunstancia en función al cambio que se produzca en la realidad que se indagará.

Esta metodología busca interpretar los fenómenos en los términos del significado que las personas les otorgan, rasgo pertinente con el estudio, ya que interesa poner en valor la perspectiva de los encargados de las oficinas municipales de asuntos indígenas, su experiencia y sus conocimientos sobre el tema política indígena en lo urbano.

La estrategia utilizada para abordar esta investigación fue el estudio de caso, como diseño de investigación que se define por su orientación hacia la comprensión del fenómeno dentro de su contexto; utiliza múltiples métodos de recolección de datos y a partir de las observaciones de los casos y la inducción analítica (no estadística) busca construir y desarrollar proposiciones teóricas, que permita explorar, describir o explicar el fenómeno estudiado (qué, cómo y porqué suceden las cuestiones bajo examen).

Atendiendo al objetivo de esta investigación, el resultado que se busca obtener es de carácter exploratorio (debido a la ausencia de estudios previos sobre la temática) y descriptivo (ya que su propósito es analizar los casos en su contexto) del fenómeno.

4.2 Técnicas de recolección de datos

Para recoger Información primaria (el investigador la obtiene directamente) se utilizó la técnica de la entrevista estructurada o dirigida, entendida como una conversación de naturaleza profesional que tiene una estructura de pregunta, un guión y que responde a los objetivos de investigación.

Esta técnica “se emplea cuando no existe suficiente material informativo sobre ciertos aspectos que interesa investigar, o cuando la información no puede conseguirse a través de otras técnicas” (Rojas, 2009, p 216).

Además se aplica a informantes claves, “llamados así porque poseen experiencias y conocimientos relevantes sobre el tema que se estudia, o se encuentra en una posición (económica, social o cultural) dentro de su comunidad y grupo social que les permite

proporcionar esa información que otras personas desconocen o darían incompletas” (Rojas, 2009, p 217)

El guión de la entrevista contiene preguntas abiertas que se derivan de los siguientes indicadores que se desean explorar (aspectos del problema de investigación).

La información fue recopilada mediante una grabadora, previo consentimiento del informante.

Información secundaria (se extrae de fuentes documentales) se utilizaron documentos escritos: informes, estudios, documentos oficiales (leyes, informes públicos) y documentos estadísticos del CENSO 2002

Muestra / universo de estudio

Los criterios escogidos para diseñar el estudio son los siguientes:

Cantidad de casos: múltiple (7 casos), ya que permite indagar en las semejanzas y diferencias entre los casos y con ello enriquecer el análisis.

Unidad de análisis: considera la oficina de asuntos indígenas municipal en la región metropolitana, los bienes y servicios que entrega como política municipal hacia la población indígena habitante de una comuna urbana.

Programas e instrumentos institucionalizados en los municipios diseñados exclusivamente para usuarios indígenas.

Para seleccionar la muestra se investigó a través de internet los municipios de la región metropolitana que declaraban tener una oficina de asuntos indígenas, encontrándose 12 casos. Se intentó contactar a todas los encargados de oficina, de los cuales sólo 7 accedieron a participar en el estudio por medio de una entrevista.

De los funcionarios encargados de las oficinas de asuntos indígenas entrevistados, sólo 1 no pertenece a una etnia, 3 tienen estudios técnicos y 4 son profesionales.

4.3 Análisis de los datos

El orden metodológico del manejo de la información implicó los siguientes procesos:

1) Sintetizar la información fuente en gráficas o relaciones de datos

Con la elección de la técnica de entrevista estructurada las preguntas y temas que incluyeron en el guión fueron tan amplios, que se diseñó una relación de las respuestas (datos, comentarios, críticas, sugerencias) según los indicadores y variables que se investiga (establecidas en el marco conceptual) y el tipo de informante entrevistado (considerando los enfoques distintos sobre un mismo problema).

2) Analizar la información sintetizada.

Para ello se utilizó el tipo de análisis descriptivo, se describió las distintas facetas o aspectos del problema.

Se agruparon las respuestas según factores o variables que se investigan en un nivel más general: categorías; y luego se analizó y comparó la información obtenida sobre una misma categoría.

Categorías de análisis:

Objetivos del programa: diagnóstico y respuesta municipal a la población indígena.

Gestión del programa: descripción de bienes y servicios, procesos de gestión de actividades, prácticas institucionalizadas, espacios de interacción entre el gobierno local y la población indígena y la experiencia adquirida que caracteriza el programa como un servicio municipal.

La política indígena municipal que el funcionario promueve, mediante su definición de: el rol que cumple en el programa, los usuarios (cómo objetiviza “lo indígena”) y su relación con ellos.

Además su percepción de los derechos indígenas a través de los conceptos: participación, rendición de cuentas e incidencia de la oficina dentro del municipio y de la población comunal

3) Realizar una síntesis general de los resultados, que permita integrar todas las respuestas con el propósito de hacer una interpretación de la influencia que tiene cada uno de los factores en la problemática estudiada.

Se identificó las conexiones que existen entre las distintas problemáticas captadas, el marco conceptual y los antecedentes, con el fin de ubicar las problemáticas en el contexto político y socioeconómico del tema estudiado; esto con el fin de utilizarse como marco de referencia para la presentación de recomendaciones.

Análisis individual de los programas municipales mediante la información secundaria

5. Análisis de Resultados

A continuación se presenta el análisis y descripción de los hallazgos identificados durante el estudio relacionado con la política indígena municipal.

5.1 Descripción de la política indígena de 7 oficinas de asuntos indígenas municipales de la Región Metropolitana.

Se describirá la política indígena a partir de 3 dimensiones de análisis: objetivos, bienes y servicios, junto con espacios de interacción entre el gobierno local y la población indígena.

5.1.1 Objetivos de las oficinas de asuntos indígenas

Esta dimensión se analizará mediante la información pública difundida por los municipios (página web municipal y documentos oficiales) junto con la descripción de los funcionarios.

La siguiente tabla se construyó en base a la información pública difundida por los municipios acerca del objetivo general de la oficina de asuntos indígenas:

Objetivo general de la oficina declarado en información institucional	
Comuna	Objetivo
Cerro Navia	"fortalecer la identidad mapuche en la ciudad mediante la realización de actividades relacionadas con el patrimonio histórico - cultural"
San Bernardo	"promover y ejecutar una política de desarrollo local intercultural, que permite delinear acciones tendientes a potenciar el desarrollo de los habitantes indígenas de la comuna, construyendo además a una coexistencia basada en el respeto por la diversidad, equidad y participación"
Quilicura	"Establecer Relaciones de respeto y apoyo hacia las minorías étnicas establecidas en la comuna. Con ello se busca una comuna que se base en el respeto y la tolerancia como valores de convivencia comunal. "
Peñalolen	"promover y ejecutar una política pública en función de la ley indígena, fortaleciendo el desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas de la comuna"
Lo Espejo	"Fortalecer a las organizaciones Indígenas existentes en la comuna, así como promover y difundir los valores culturales y los derechos de los pueblos originarios."
San Miguel	"promover el desarrollo de la acción intercultural y social de los habitantes indígenas de la comuna, a través de la apertura de espacios de aprendizaje, capacitación, asociatividad e integración, potenciación identitaria, etc. Y que permita a su vez preservar los valores más representativos de los pueblos originarios de nuestro país en la perspectiva del etnodesarrollo."
La Pintana	"querer preservar nuestra identidad en el medio urbano"

Fuente: elaboración propia en base a información disponible en la web.

Se observa que los objetivos declarados se caracterizan por preocuparse por preservar la cultura de los pueblos originarios y promover su participación cultural en el territorio comunal, concordando con las respuestas dadas por los entrevistados.

Con respecto al objetivo de **preservar la cultura** de los pueblos originarios los funcionarios entrevistados se refirieron a la importancia de trabajar en fortalecer la identidad, a que la población con ascendencia étnica se reconociera perteneciente a un pueblo originario.

Uno de los encargados enfatiza que el objetivo es que “la cultura indígena prevalezca igual que en lo rural en lo urbano, que no se pierda la cultura porque las personas se han trasladado a Santiago” (Entrevistado N° 5).

Con el fin de “contribuir al valor del rescate patrimonial, que es como lo típico, patrimonial me refiero a cosmovisión, cultura, educación, salud” (Entrevistado N° 1)

En relación a **promover la participación cultural** de los pueblos originarios en el espacio comunal los entrevistados señalan que el objetivo de la oficina es:

“que nosotros le podamos decir a los vecinos wincas, no indígenas, que le podamos decir: mira acá hay una población indígena que tiene estas características, que tiene estas costumbres, que tiene este estilo de vida, que tenemos que convivir con ellos, que tenemos que compartir espacios, que tenemos que respetarnos, que ellos los van a respetar a ustedes, que ustedes tienen que respetarlos a ellos; por lo tanto queremos llegar a toda la población de la comuna pero en términos de actividades y acciones concretas” (Entrevistado N° 6)

Asimismo otro aspecto que se menciona es que el objetivo de la oficina es promover la inclusión:

“que no se sientan excluidos los pueblos originarios de la comuna” (Entrevistado N°7)

Los funcionarios municipales destacan la **promoción de la asociatividad** como otra área de sus objetivos, apoyar a la población indígena organizada en la realización de actividades comunitarias tanto las institucionalizadas por el municipio (wetripanu, nguillatún, día de la mujer indígena, etc.) como las que desarrollan las asociaciones de forma independiente (los funcionarios apoyan a las asociaciones en la postulación y ejecución de fondos concursables).

“por el norte que tiene la oficina, la población nuestra, principal, por trabajo comunitario, la dirigencial, las asociaciones indígenas que se llaman, que tienen personalidad jurídica del municipio, que tienen personalidad jurídica de CONADI, esa es la fortaleza nuestra, o sea para nosotros, como te digo, por algo también estamos inmersos en la dirección de desarrollo comunitario, porque nuestra línea de acción es la comunidad” (Entrevistado N° 5)

Además los entrevistados hacen mención a la entrega de información sobre programas, becas y fondos concursables a los que pueden postular la población indígena, como uno de los objetivos

de la oficina, ya que consideran que ello ha sido relevante para que puedan **acceder a la política pública indígena nacional**.

“habían recursos para que la gente pudiera acceder y no había ninguna información con respecto a eso, de ninguna índole, recursos por ejemplo microemprendimiento, de beca, todo eso estaba súper postergado aquí” (Entrevistado N° 2)

5.1.2 Bienes y servicios que entregan las oficinas.

Los bienes y servicios que entregan las oficinas de asuntos indígenas serán analizados a partir de la descripción de los funcionarios y la información pública difundida por los municipios (página web municipal y documentos oficiales).

La siguiente tabla se construyó en base a la información pública difundida por los municipios acerca los bienes y servicios que entrega la oficina de asuntos indígenas:

Bienes y servicios de la oficina declarado en información institucional	
Comuna	Objetivo
Cerro Navia	Cosmovisión mapuche, Nguillatún, Wetrípantu, día de la Mujer Indígena, Seminario o Trawun, Campeonato comunal de Palín, Navidad intercultural indígena. Realiza el proceso de postulación y renovación de la beca indígena y del bono municipal apoyo escolar indígena. Atención y asesoría sobre beneficios estatales. Realización de trámites acreditación de calidad indígena.
San Bernardo	Atención y asesoría sobre los beneficios y trámites estatales como por ejemplo: beca indígena, subsidios, proyectos, entre otros. Conmemoración del día internacional de la mujer indígena y del día nacional de los pueblos originarios. Realización de una Expo Indígena a nivel intercomunal.
Quilicura	Realización de trámites acreditación de calidad indígena. Asesoría a las organizaciones. Atención y asesoría sobre beneficios estatales. Nguillatun y Wetrípantu.
Peñalolen	Rescate y fortalecimiento del patrimonio intangible de los pueblos originarios. Celebración Wiñol Tripantu. Realización expo - pueblos originarios. Realización de trámites acreditación de calidad indígena. Asesoría en constitución de asociación indígena, becas y fondos concursables. Talleres y Seminarios. Coordinación y difusión de actividades realizadas por las asociaciones.
Lo Espejo	Wetrípantu, día de la Mujer Indígena. Realización de trámites acreditación de calidad indígena. Asesorías a las organizaciones. Atención y asesoría sobre beneficios estatales.
San Miguel	Talleres de capacitación (idioma, cosmovisión, artesanales). Celebración We-trípantu. Ceremonia de entrega diplomas a alumnos beneficiados con la beca indígena. Rogativa, Llellipun, Trawn, Seminario "Rol del habitante urbano indígena en la preservación de la cultura originaria". Actividades de reconstrucción de la identidad mapuche urbana (fotografías, cuentacuentos)
La Pintana	Realiza el proceso de postulación y renovación de la beca indígena. Promover y difundir los valores culturales y los derechos de los pueblos originarios. Seminario de Pueblos Indígenas. Solsticio de Invierno. Actividades para los niños. Celebra el día internacional de la mujer indígena. Realiza una feria cultural. Nguillatun. Jornadas Recreativas para organizaciones indígenas. Talleres culturales

Elaboración propia en base a información disponible en la web.

Se observa que los bienes y servicios declarados se caracterizan por realizar actividades culturales propias de los pueblos originarios y de difusión de la oferta pública nacional exclusiva para los pueblos originarios.

En relación a los bienes y servicios que entregan las oficinas, los entrevistados señalan que con el objetivo de preservar la cultura a nivel urbano realizan talleres de telar, cerámica, orfebrería, mapudungún, etc. Éstas son reconocidas por los funcionarios como **prácticas culturales propias de los pueblos originarios** que deben promover entre la población indígena comunal.

“¿cuál es el rol de la oficina también? Es educar un poco a la gente, o sea usted viene: mire señora usted no hable que tiene apellido, usted es indígena, siéntase como tal, olvídense de los beneficios económicos, mire porque no participa en el taller de mapudungún que tenemos

notros, le interesaría el tela, la greda; y tú tenís clarísimo que no están por ese lado, si ellos quieren la beca indígena o un proyecto de CONADI y se van, ya este es nuestro rol de informar y educar también como oficina” (Entrevistado N° 5)

Además mencionan la realización del wetripantu y el nguillatún como prácticas culturales institucionalizadas dentro del municipio que demuestran un **reconocimiento de la existencia de pueblos originarios en el territorio comunal**. En la organización de estas prácticas los encargados de la oficina se preocupan por prestar un apoyo más bien logístico y entregan la dirección de la ceremonia a las organizaciones indígenas y a sus autoridades (machi y/o lonko).

“La celebración del año nuevo, desde que se les deje utilizar la plaza cívica para poder realizar una ceremonia que para ellos, para muchos no tiene relevancia, pero para ellos es significativo, entonces desde ese punto se han sentido realmente integrados” (Entrevistado N° 7)

El entrevistado N° 3 señala que el wetripantu y el nguillatún “ya se instauró, que no se va a cambiar, igual al principio fue difícil porque, yo venía de una temática de ser muy cuadrada, municipal, que el horario, que no se po el protocolo, y acá, acá el pueblo mapuche no tiene protocolo entonces depende de la machi, si la michi dice una hora se hace, pero todo depende de la machi... la muni tiene que adaptarse, eso hemos logrado nosotros acá”

En relación al objetivo de difundir la política pública indígena nacional los entrevistados explican que realizan actividades que **promueven el acceso a los derechos y oportunidades** que entrega la política pública exclusiva para los pueblos originarios, como por ejemplo la entrega de información a los usuarios individuales que llegan a la oficina, a las organizaciones en reuniones y la participación en las ferias de servicios municipales (Los programas y oficinas de la municipalidad visita los barrios de la comuna entregando información)

Entre los bienes servicios que entrega la oficina se encuentra la tramitación de certificado indígena (recepción de los documentos y envío a CONADI para su tramitación), postulación a la beca indígena y entregar información y asesoría a los usuarios y organizaciones sobre la postulación a fondos concursables exclusivos para población indígena.

5.1.3 Espacios de interacción entre el gobierno local y la población indígena

En la región metropolitana algunos municipios cuentan con dos espacios para relacionarse con la población indígena comunal: la ruka y la oficina.

En algunas comunas existen rukas administradas por organizaciones indígenas vinculadas a los consultorios como parte del programa de salud intercultural, espacios en los que las oficinas de asuntos indígenas no tienen atribuciones.

En el marco del programa de CONADI “Programa de Capacitación y Gestión de Desarrollo Indígenas Urbanos” en la Región Metropolitana las comunas de La Pintana, Peñalolén, El Bosque y Cerro Navia han recibido fondos para la construcción de Centros Ceremoniales y

capacitaciones destinadas a asociaciones indígenas en temas de gestión y fortalecimiento organizacional.

En las comunas que ya cuentan con un centro ceremonial este espacio “toma un carácter como de sede social por así decirlo para aquellas (asociaciones) que no tienen espacio propio (como las rukas en los consultorios) y se reúnen, es un lugar donde se han creado huertos, han venido a plantar árboles, nosotros como oficina les hicimos ramadas porque en el nguillatún, principalmente el objetivo es compartir con familias y amigos de otras comunas, entonces hicimos una especie de ramaditas con madera, malla de kiwi” (Entrevistado N°5)

En el centro ceremonial se realizan todas las actividades grupales como reuniones, talleres, ceremonias, etc. En la oficina los funcionarios atienden a usuarios individuales y representantes de asociaciones, entregando información, tramitando documentos o asesorando en la postulación de fondos concursables.

En los municipios que no cuentan con centro ceremonial, los funcionarios demandan su construcción, como lo señala el Entrevistado N°2:

“en este momento nosotros queremos tener un espacio adecuado para poder trabajar con la gente, pero nuestro espacio es una ruka, o sea nosotros necesitamos una ruka, porque la gente necesita un espacio donde pueda sentirse distinta, la idea es que nosotros podamos acercarnos a la gente a sus raíces, tenemos por ejemplo gente que participa en los talleres que son emigrantes, que llevan 30, 40 años aquí, y nosotros hacemos visitas a rukas y hay gente que llora... la gente quiere también estar en una parte donde se sienta acogida, a lo mejor tener ahí humo con la fogata, no sé sentir esa cosa distinta, y eso es lo que falta acá, falta mucho, falta el tema de la privacidad, porque acá hay gente que llega a conversar cosas, que no viene a pedir cosas, sino que de repente la pura necesidad de estar, o de conversar lo que pasa, se acerca y aquí no están los espacios para eso”

En relación a las 3 dimensiones descritas: objetivos, bienes y servicios, espacios de interacción entre el gobierno local y la población indígena, se concluye que la política indígena municipal en la región metropolitana se caracteriza por reconocer la existencia de grupos étnicos dentro del territorio comunal y se preocupa por motivar a los pueblos originarios a que se autoidentifiquen, preserven su cultura y la difundan dentro del territorio urbano.

5.2 Descripción de la percepción que tienen los encargados de oficina acerca de la política indígena municipal.

A partir de las entrevistas realizadas se presentará la percepción de los encargados de oficina acerca de la política indígena municipal a partir de 4 dimensiones de análisis: gestión de la oficina, el rol del funcionario, población objetivo, incidencia de la oficina dentro del municipio y de la población comunal.

5.2.1 Gestión de la oficina

Las oficinas municipales de asuntos indígenas son programas municipales cuya ejecución es responsabilidad del Departamento de Desarrollo Comunitario, en adelante DIDECO, cuenta con un presupuesto autónomo (no asignado por una autoridad nacional) destinado al pago de honorarios (del encargado y en algunos casos de un administrativo y/o un asesor cultural) y a las actividades culturales ya institucionalizadas dentro del municipio como el wetripantu y la conmemoración del día internacional de la mujer indígena.

Algunos municipios han suscrito convenios con CONADI para ejecutar programas de carácter nacional o regional, como por ejemplo el de Centros Ceremoniales de la Región Metropolitana. Estos convenios tienen un presupuesto con ítems de gastos definidos.

Al respecto, sostienen los entrevistados que CONADI diseña programas y entrega recursos directamente proporcionales a la cantidad de población indígena que tenga la comuna:

“si es que, no sé, el CENSO arroja que tenemos una población de 2.000 personas mapuches, no nos ayuda en nada, no nos beneficia en nada, porque al contrario, en vez de fortalecer a la oficina por la cantidad de población indígena que podríamos tener, nos va a desfavorecer totalmente, entonces igual uno queda muy sujeto a lo que digan las estadísticas” (Entrevistado N° 3)

3 de los 7 entrevistados señalan que los inicios de la oficina esta estaba a cargo de un dirigente indígena, quien al pertenecer a una de las asociaciones muchas veces realizó malas prácticas como por ejemplo: favorecer la entrega de recursos a una asociación, uso libre de los recursos del programa (no existía un presupuesto detallado), esta función ha sido progresivamente reemplazada por profesionales.

“el primer tema que a mí me mencionaron cuando llegué a cargo de esta oficina era que estaba muy dictatorio todo lo que se tenía que hacer, muchas actividades no era pertinentes para ellos o se malgastaba los recursos, entonces yo les dije: miren que les parece que ustedes me hagan una propuesta, que la trabajemos en conjunto, que la realicemos a principio de año cosa que en agosto podamos modificar los presupuestos correspondientes, y ahí se dejaron súper ordenaditas una actividad por mes que fuera pertinente para ellos y en la que todos participáramos” (Entrevistado N° 1)

De las entrevistas se desprende que existen dos formas de trabajo para diseñar el programa:

- La oficina, como programa municipal se diseña en conjunto con las asociaciones indígenas; se reúnen con las asociaciones indígenas de la comuna para definir las actividades que se desean realizar durante el año, en la reunión se promueve que los diferentes actores expresen sus intereses, sin embargo comentan que como funcionarios deben explicarle a las asociaciones el límite presupuestario municipal y promover la búsqueda de financiamiento en otras instituciones (fondos concursables); luego los funcionarios presentan el programa a su jefatura, quien es la que finalmente delimita el programa.
- Los funcionarios les preguntan a algunas personas indígenas (monitores culturales, dirigentes, etc.) que actividades les interesan y junto con la jefatura (de la DIDECO) deciden el programa.

La ejecución de las **prácticas culturales propias de los pueblos originarios** como el wetripantu y el nguillatún es realizada por las propias asociaciones, en este caso los funcionarios actúan como facilitadores proveyendo el espacio y recursos para su realización.

Con el objetivo de que la población indígena comunal pueda acceder a la política pública exclusiva para indígenas algunos encargados **trabajan en red con otros programas municipales**, apoyando en la identificación de personas que cumplen con los requisitos para adjudicarse un fondo o beneficio y en el proceso de postulación, uno de los programas más mencionados es el Chile Solidario.

“Nosotros les solicitamos a los chiquillos del Chile Solidario el listado o que nos envíen la gente que ellos tienen de descendencia indígena y que estén en el programa de ellos, ellos nos mandan la gente y nosotros a la gente le informamos sobre los proyectos que vienen solamente que son, o sea pa ellos no más” (Entrevistado N°2)

“Hemos ido con la encargada del puente a capacitación a la CONADI entonces cosa de que las niñas, los apoyo familiares ayuden a la gente al tema del formulario, por ejemplo ellas ayudan a las personas con el tema de los formularios, nosotros los revisamos, le ayudan a postular los proyectos, el año pasado se ganaron varios proyectos por el tema del puente, o sea del Chile Solidario” (Entrevistado N°1)

En el caso de la beca indígena de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas del Ministerio de Educación, en adelante JUNAEB, algunas oficinas trabajan en red con las asistentes sociales municipales que postulan o renuevan la beca y otras oficinas la tramitan directamente; al respecto los funcionarios manifestaron su molestia por el requisito de postulación establecido el 2012 de poseer ascendencia indígena certificada por la CONADI, ya que consideran que vulnera la ley indígena:

“la ley indígena señala perfectamente que tú no puedes pedir un certificado de calidad indígena a las personas que tenemos apellido indígena, el tema de la beca, mandato JUNAEB es que todas las personas tienen que postular a la beca, o sea me voy a disculpar pero ¿hay leyes que son más poderosas que otras?” (Entrevistada N° 1)

5.2.2 Rol del funcionario

Los entrevistados relatan que al iniciar su labor como encargados de oficina debieron enfrentar las desconfianzas de las organizaciones solicitándoles que no los prejuzguen y les den la oportunidad de darse a conocer, **generando confianzas** mediante un trabajo transparente.

“he tenido una recepción un poquito osca en algunas personas, pero es la primera pasada, y después cuando nos vamos relacionando, cuando vamos viendo que en realidad uno está aquí para facilitar las cosas, no para problematizarla, yo he ido teniendo una muy buena recepción y una muy buena recepción con la gente, con mis hermanos he estado bien, y yo creo que una de las cosas que me ha facilitado es ir de cara al frente, o sea nunca he prometido algo que no pueda cumplir que no tenga la certeza de que lo voy a cumplir, siempre me he declarado dispuesto a ayudar y cuando puedo ayudar ahí estamos, y si hay algo que no se pueda hacer yo le digo claramente” (Entrevistado N° 6)

“lo más difícil ha sido la convocatoria, con las personas perteneciente a cualquier cultura, o sea etnia indígena, porque están como reacios, desconfiados a trabajar realmente, o que a creer de que alguien está trabajando realmente por ellos... según las conversaciones que yo he tenido con algunas personas, es que no ven de repente reales frutos de lo que están proponiendo, quizá no acá, pero han venido con malas experiencias de otras comunas, entonces no se ven considerados realmente” (Entrevistado N° 7)

Al ser preguntados por el rol que cumplen como encargados de la oficina señalan que deben atender a la parte **administrativa del funcionamiento del programa** y por otro lado realizar trabajo comunitario (solamente con asociaciones indígenas).

“yo diría que mi principal tarea es de ser un facilitador, pero también tengo ahí tareas de administración, digo que tengo que ser un facilitador porque habiendo tantas oportunidades para el mundo indígena... que todo ese conjunto de beneficios, acciones que hay lleguen al máximo de personas, por lo tanto mi tarea es generar al interior de la oficina y del municipio condiciones para que todos los temas que tengan que ver con promoción de derechos, con promoción de cultura lleguen al máximo de personas de la comuna, generando actividades, generando acciones, generando una oficina que esté abierta a la gente, que esté dispuesta a entregar información, que sea acogedora” (Entrevistado N° 6)

Con respecto al **trabajo comunitario** destacan que junto con generar confianzas han debido establecer un espacio de contención, en que no solamente se les atiende como usuario, enfatizan que es importante comprenderlos y acogerlos.

“hay mucha gente que viene para acá que son adultos mayores y ellos no piden nada, no piden nada, si de repente se instalan acá a conversar, solamente a conversar” Entrevistado N° 2

El entrevistado N° 1 afirma que “yo creo que el rol que cumplimos los encargados en el fondo encausar que todos los procesos se lleven de forma correcta y en el fondo que queden, o sea que las personas estén de acuerdo y apoyarlos en el fondo a lo que ellos quieren ese es como lo fundamental... yo trabajo en la municipalidad, no puede ser, estar bien con Dios y con el diablo digo yo, yo soy funcionaria municipal y ese es mi rol le guste o no le guste... yo no voy a pertenecer a ninguna organización porque no corresponde, siento que no corresponde que estaría infringiendo dentro de lo legal porque, no sé, imagínate que a una organización x se entrega no sé cierto recurso, claro le entregaste más a ellos porque pertenecí a ellos entonces no corresponde”

Asimismo otro rol que cumple el funcionario es **representar al municipio** en actividades regionales o nacionales de diseño de política pública nacional o regional en el tema indígena, como por ejemplo la consulta sobre la pregunta del CENSO o la entrada en vigencia del Convenio 169, al respecto el entrevistado N° 1 representa la opinión de los funcionarios al señalar:

“Estuve en la pregunta del censo, estuve en una consulta de educación, lo encuentro una lata, siendo bien honesto, de verdad lo encontré una lata, o sea yo creo que fue un proceso pa decir se hizo una consulta, pero fue una consulta no consulta. Harta comida, desayuno y cuestiones, pero no iban como al trasfondo me entendí, harta presentación, harto yo, yo, harto bla, bla y la cuestión y nunca llegabay como al trasfondo. Mejor me invitay a comer po”

En los programas cuyo objetivo de trabajo es realizar actividades con las asociaciones indígenas el funcionario en conjunto con las organizaciones **establece un sistema de trabajo** que en algunos casos es participativo y consiste en la calendarización anual de actividades, reuniones y prácticas de gestión consultivas:

“es bien protocolar, yo en cada reunión que hay se toman acuerdos y de ese acuerdo hay un acta, en la reunión siguiente y así, hasta que terminamos todo el ciclo” (Entrevistado N° 5)

En otros casos con el fin de organizar actividades el funcionario establece un sistema de trabajo basado en el diagnóstico de actividades anteriores o preguntándole a informantes claves:
“también aquí hay personas puntuales que pertenecen al mundo indígena que lo conversamos finalmente ellos van a ser los facilitadores interculturales que van a trabajar con nosotros, con ellos lo conversé, con ellos decidimos que tipo de actividades se iban a realizar” (Entrevistado N°4)

“si hacemos una actividad ya pero le preguntamos, hacemos ideas constructivas le llamo yo: ¿Cómo estuvo?, no estuvo bonito me dice la gente, ya pero ¿qué faltó?, ¿qué cree usted que faltó aquí?; entonces ahí uno se va dando la idea de que lo que puede ir mejorando”(Entrevistado N° 2)

Al preguntarle a los funcionarios por la **rendición de cuentas del programa** a la población indígena ellos señalan que no es una obligación de los programas sociales, ya que para ello existe la página de la municipalidad en el linck de transparencia para que la ciudadanía se informe al respecto. Sin embargo de manera voluntaria una vez al año algunas oficinas entregan a las asociaciones un balance.

“para mi yo encuentro que es importante, pero encuentro que para ellos es una lata, porque tú notay la cara de aburrido o sea una cuenta pública uno sabe más o menos ya lo que es la rendición de una cuenta pública en ese sentido, pero yo creo que por transparencia es súper importante” (Entrevistado N° 5)

“el lenguaje es súper importante en las relaciones que uno puede establecer con la gente y tiene que tener la película súper clara, si tú me dices si nosotros como oficina rendimos cuenta a las organizaciones yo te tengo que decir que no, porque no nos corresponde, porque ninguna organización de carácter étnico hoy día nos está entregando fondos, por lo tanto no tenemos que rendirle nada, lo que nosotros hacemos es dar cuenta, que es distinto, sí le rendimos cuenta a CONADI cuando nos entrega algún fondo...Damos cuenta de nuestra gestión y en ese sentido sí hay un momento en que nosotros como oficina damos cuenta a la comunidad organizada de lo que se ha hecho y de lo que hemos hecho en conjunto y transparentamos y eso está siempre, no solamente en el momento en que haya un instante para rendir o dar cuenta, nosotros transparentamos todos nuestros gastos, todos. Hay un rito, hay un momento en que convocamos y se les dice a las organizaciones miren ustedes han sido convocadas porque aquí la oficina les va a contar, va a hacer un balance y les va a contar todo lo que se ha hecho durante el año y también les vamos a contar en que estamos pensando hacer para el próximo, se hizo el año pasado y las organizaciones podrán tener su visión particular si fue lo más adecuado o no, pero se hizo desde mi perspectiva cumple con lo básico que tiene que ver con decir mire: esto fue lo que entró, esto fue lo que salió y en esto fue lo que se gastó; yo podré estar de acuerdo o no, ya ese es otro tema, pero acá está claramente y está transparentado cada uno de los gastos que se hizo, de tal forma que cada persona podrá decir: ya se gastó en esto, una comunidad podrá decir: oiga porque le dieron más a él y me dieron menos a mí ese es otro cuento” (Entrevistado N° 6)

5.2.3 Población Objetivo

Las oficinas tienen como población objetivo toda la población indígena comunal organizada e individual. La siguiente tabla describe la proporción de la población indígena respecto de la población total comunal según datos del CENSO 2002:

Proporción de población indígena respecto de la población total comunal	
Comuna	Población indígena/ población total
Cerro Navia	6,60%
San Bernardo	3,50%
Quilicura	3,60%
Lo Espejo	3,80%
La Pintana	2,50%
Peñalolén	5%
San Miguel	2,10%

Entre las comunas estudiadas en Cerro Navia y Peñalolén se encuentra la mayor proporción de población indígena en una comuna de la Región Metropolitana.

La información del CENSO 2002 señala que la distribución de la población indígena según su pertenencia étnica en cada comuna estudiada es la siguiente:

Distribución de la población indígena comunal según su pertenencia étnica y proporción de cada etnia respecto del total de población indígena comunal														
Comuna	Cerro Navia		San Bernardo		Quilicura		Lo Espejo		La Pintana		Peñalolén		San Miguel	
	Número	PIT/Etnia	Número	PIT/Etnia	Número	PIT/Etnia	Número	PIT/Etnia	Número	PIT/Etnia	Número	PIT/Etnia	Número	PIT/Etnia
Aicalufe	27	0,27	11	0,13	11	0,13	23	0,54	13	0,11	35	0,33	7	0,43
Atacameño	36	0,37	32	0,38	32	0,38	21	0,49	22	0,19	47	0,44	15	0,92
Aymara	71	0,72	123	1,44	123	1,44	43	1,01	70	0,59	101	0,94	32	1,97
Colla	6	0,06	5	0,06	5	0,06	5	0,12	3	0,03	2	0,02	4	0,25
Mapuche	9606	97,52	8250	96,82	8250	96,82	4117	96,64	11647	98,29	10369	96,68	1535	94,29
Quechua	50	0,51	34	0,40	34	0,40	28	0,66	49	0,41	102	0,95	22	1,35
Rapa Nui	39	0,40	47	0,55	47	0,55	13	0,31	20	0,17	51	0,48	8	0,49
Yámana	15	0,15	19	0,22	19	0,22	10	0,23	26	0,22	18	0,17	5	0,31
Total	9850	100	8521	100	8521	100	4260	100	11850	100	10725	100	1628	100

De la tabla se observa que en todas las comunas estudiadas sobresale la elevada proporción del pueblo mapuche y le siguen con un porcentaje menor los aymaras.

Los entrevistados señalan que atienden población mayoritariamente Mapuche y de otras etnias conocen algunas familias diaguitas, aymaras y rapa nui.

Para aumentar el número de beneficiarios del programa, los entrevistados señalan diferentes estrategias para “llegar” a la población indígena que vive en la comuna: difusión en las ferias de servicio, en diarios y radios comunales, triangulan datos de población con otros programas como la ficha de protección social, buscan apellidos indígenas en listas barriales para la compra de juguetes en navidad y/o en listas de atención en los consultorios, entre otras estrategias.

Los entrevistados señalan que existen dos tipos de población beneficiaria del programa: las asociaciones y las personas individuales.

Los entrevistados tienen una orientación preferente por atender a las asociaciones indígenas, con quienes trabajan en el fortalecimiento de la cultura y no solamente en obtener beneficios económicos para la población indígena, señalando que quienes se encuentran asociados son los indígenas activos:

“que le interesa la cultura, que sabe su origen, que habla la lengua... , hay un trabajo comunitario, hay una pertinencia, un orgullo de ser indígena” (Entrevistado N°5).

Debido a que uno de los objetivos del programa es mantener la cultura a nivel urbano, el funcionario **motiva al usuario no asociado**(que asiste a la oficina por un beneficio económico) a **reconocerse como indígena**:

“es nuestro rol de informar y educar también como oficina” (Entrevistado N°5).

Si bien todos los entrevistados señalan que la población indígena comunal no asociada asiste a la oficina en busca de beneficios (proyectos, becas, etc.) consideran que no se muestran identificados con el tema indígena por lo siguiente:

“hay mucho mapuche que dice: pucha, me interesa cuales son los beneficios, yo tengo el apellido o mi abuela fue, pero como se ha perdido, como la gente se ha venido muy joven y no ha desarrollado la cultura, no la conocen, los hijos, hijos que han nacido acá tampoco tienen conocimiento, entonces pasa por un tema de continuidad también, de rescate cultural o de enseñarle a tus propios hijos, pasa, es como toda una problemática que depende del gobierno y de las personas” Entrevistado N° 3

“el sistema tiene así a la gente también, el sistema, es un problema no solamente de nuestra gente que es mapuche, es un problema general, que la gente cree que por venir a una institución pública te tienen que ayudar y si no te ayudan se enojan po’ entonces ahí está a lo mejor, de alguna forma tratar de hablar con esa gente, decirle: pucha pero usted es mapuche; tratar de motivarlo” Entrevistado N° 2

5.2.4 Incidencia de la oficina dentro del municipio y de la población comunal

Los entrevistados señalan que dentro del municipio los otros programas sociales conocen la existencia de la oficina y cuando atienden población indígena **derivan** al usuario al programa específico, al indígena *“lo ven como cualquier beneficiario” (Entrevistado N° 7)*

Sin embargo *“falta todavía el respeto, la consideración, el interés” (Entrevistado N° 5)*; la mayoría de los entrevistados concuerda que en relación a la atención de la población indígena hace falta una capacitación al resto de los funcionarios municipales e incluso alcalde y concejales en temas como: cosmovisión (como por ejemplo explicar el sentido de las rogativas y saludar en el idioma del pueblo) la historia de migración indígena y la discriminación en lo urbano junto con explicarles el contexto en el que surgen los derechos indígenas y las demandas de los pueblos originarios de Chile.

Plantean además que la población comunal no indígena se muestra interesada en conocer la cultura indígena, participando en talleres, asistiendo a ferias de emprendimiento y/o formando parte de un jardín intercultural y/o utilizando medicina tradicional. Sin embargo también señalan que entre los indígenas existe desconfianza hacia el no indígena, ya que tienen temor a que les quiten sus beneficios.

A partir de las 4 dimensiones de descritas: gestión de la oficina, el rol del funcionario, población objetivo, incidencia de la oficina dentro del municipio y de la población comunal; se concluye que los encargados de oficina consideran que la gestión del programa debe administrarse en el municipio (manejo de dinero y canalización de los programas sociales nacionales exclusivos para población indígena) y las personas o asociaciones indígenas sólo pueden participar de la planificación (actividades), ejecución (prácticas ceremoniales) recepción de bienes y servicios.

Perciben su rol como un facilitador en el acceso a los beneficios estatales mediante su validación en las asociaciones (transparencia de gastos) y las personas (contención); grupos objetivos de su accionar. Además consideran que las asociaciones están formadas por “indígenas activos”, validando la etnicidad a través de la asociación y señalan que las personas que visitan las oficinas sólo buscan beneficios económicos invalidando su etnicidad por no pertenecer o participar de una asociación.

En relación a la incidencia de la oficina dentro del municipio observan que hay desconocimiento y falta de interés sobre la temática, sin embargo, señalan que en la población comunal no indígena existe motivación por conocer la cultura de los pueblos originarios.

5.3 Análisis de la política indígena municipal desde el enfoque de derechos

Mediante la información obtenida anteriormente y utilizando el marco conceptual se analizará la política indígena municipal de las oficinas estudiadas

5.3.1 Reconocimiento

“Reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales” Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, 2007

“O sea cómo mírcale me pedí un certificado si yo soy indígena, una cuestión tan chica, pero también a la gente si tú te fijay les molesta mucho” Entrevistado N° 1

La Ley N° 19.253 reconoce 9 pueblos originarios como las agrupaciones humanas que existieron en el territorio nacional en tiempos precolombinos y les otorga a sus descendientes la calidad de indígena por el solo hecho de poseer un apellido indígena, en caso contrario establece requisitos para adjudicarles esta calidad. Sin embargo la citada ley, en el artículo 3, señala que la acreditación de la calidad indígena se establece mediante un **certificado** que otorga CONADI.

Los funcionarios relatan que el certificado ha sido utilizado para la entrega de beneficios sociales estatales en los casos que las personas no cuenten con apellidos indígenas, sin embargo durante el 2013 JUNAEB se solicitó como requisito de postulación para la beca indígena el **certificado** CONADI para toda la población indígena.

Considerado desde una perspectiva de derechos humanos este hecho les priva de su derecho a determinar su propia identidad (auto - identificándose) como pueblos indígenas, derecho reconocido en la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en su artículo 33 y el Convenio 169 artículo 1 que introduce este criterio como fundamental. Constituyéndose en una brecha para avanzar en el establecimiento de un enfoque étnico en la política social.

5.3.2 Participación

“Dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”. Convenio N° 169, 1989

“siento que debería ser como no sé una política de estado, oye si en este país hay mucha, muchas personas que tienen ascendencia indígena, creo que es un, o sea es una obligación del estado tener acceso a este tipo de oficina, más que no seque un derecho, es una obligación que tienen ellos, una obligación pa, como le digo una deuda histórica que tienen con los pueblos originarios, o sea no nos están regalando absolutamente nada, nada, nada todo es la deuda histórica que todo el mundo habla” Entrevistado N° 1

El presente estudio comprobó que existen diferentes formas de gestionar los programas municipales denominados de “asuntos indígenas” y que el considerar la participación como un derecho depende de factores como: si la población objetivo son las asociaciones o el usuario individual, de cómo define el funcionario participación y si ésta la considera como parte de su gestión del programa.

Yañez (2009) señala que el derecho a la participación establecido en el convenio 169 implica que los pueblos indígenas tienen el derecho de participar en todas y cada una de las etapas de un proyecto, política o programa; participaren la adopción de decisiones a todos los niveles (local, nacional o regional), sea de instituciones políticas electivas, sean de administraciones nacionales y locales.

Además la participación debe efectuarse a través de las propias instituciones tradicionales u organismos representativos de los pueblos interesados, y no mediante estructuras impuestas desde fuera de la comunidad, salvo que ésta las acepte. Es por ello que es importante que dentro del programa municipal de asuntos indígenas quede establecido como objetivo la participación, constituyéndose como componente étnico de la política social en Chile

Asimismo se comprobó que la existencia del programa depende de la voluntad del alcalde y su consejo a pesar de que existe población indígena en todo el territorio nacional y las políticas territoriales comunales les afectan, por lo tanto la existencia del programa en las comunas estudiadas se distinguen como una buena práctica para responder al derecho establecido en el convenio 169 y avanzar en el establecimiento de un enfoque étnico en la política social del territorio local.

5.3.3 Rendición de cuentas

“El control y evaluación ciudadano directo (“la contraloría social”) es el mecanismo clave para asegurar la responsabilización de aquellos(Estado y aparato administrativo) y, a la vez, para “exigirles cuentas”... de acá surge un primer esbozo de la institucionalidad requerida para asegurar la accountability y, por ende, la exigibilidad de los derechos” Nuria Cunill (2010, p 9)

El presente estudio comprobó que los funcionarios consideran que rendir cuenta no es parte de su gestión, ya que no está reglamentado que los programas sociales lo realicen, por otro lado existen funcionarios que le encuentran sentido a entregar un balance anual a las asociaciones y población indígena, ya que con ello validan su rol como encargados de oficinas de asuntos indígenas, sin embargo no es considerado como una rendición de cuentas lo que constituye una brecha para avanzar en la realización de un enfoque étnico en la política social.

5.3.4 Política indígena municipal

“Preocupada por el hecho de que los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses, Reconociendo la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su filosofía, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos” Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, 2007

Finalmente la política indígena municipal se caracteriza por reconocer la existencia de población étnica en el territorio comunal y se preocupa por preservar su cultura, además es un facilitador de beneficios sociales exclusivos para indígenas, teniendo una visión más bien de población carenciada y folclorizada (costumbres) que de pueblos con derechos e historia perteneciente a una comunidad (ciudadano).

Para avanzar hacia un enfoque étnico en la política social se requiere que las comunas se definan como pluriétnicas y sean interculturales en su desarrollo, es decir que el progreso económico, social y cultural se alcanza cuando se construyen políticas entre todos los actores que conforman una comunidad local, sean estos provenientes de culturas y mundos de vida diferentes.

6. Conclusiones y recomendaciones

En términos de la pregunta de investigación que ha guiado la construcción de este estudio de caso ¿Cuáles son las principales características de la política indígena municipal en las oficinas municipales de asuntos indígenas?, se concluye que el diagnóstico y respuesta municipal hacia la población indígena, en la región metropolitana, se caracteriza por reconocer la existencia de grupos étnicos dentro del territorio comunal, preocuparse por motivarlos a que se autoidentifiquen, preserven su cultura y la difundan dentro del territorio urbano. Además han institucionalizado una oficina de asuntos indígenas como un facilitador de beneficios sociales exclusivos para indígenas, confirmando la necesidad de incorporar un enfoque étnico basado en derechos.

Junto a lo anterior el estudio también permitió concluir los siguientes aprendizajes y recomendaciones que surgen desde el mismo contexto institucional (municipal):

Aprendizaje 1: El encargado de una oficina no debe pertenecer a una asociación indígena en particular; ya que se puede interpretar que no se establecen las condiciones necesarias para garantizar el actuar bajo el principio de buena fe, establecido en el convenio 169.

La oficina de asuntos indígenas tiene como principal grupo objetivo las asociaciones ante las cuales el funcionario, como facilitador en el acceso a beneficios sociales, debe validar su trabajo generando confianza. Por lo tanto no deben generarse conflicto de intereses en este cargo, aún más ya habiendo casos en que la oficina ha estado a cargo de un dirigente y se han realizado malas prácticas en la gestión del programa (favorecer la entrega de recursos a su asociación).

Recomendación 1: Los encargados de la oficina declaran que es parte de su rol generar confianza entre la población indígena, lo cual puede fortalecerse enmarcando la gestión bajo el principio de buena fe, establecido en el convenio 169, considerando como base del trabajo el establecer procedimientos de toma de decisión pertinentes y con el fin de llegar a acuerdos y consentimientos.

Aprendizaje 2: La gestión transparente de los recursos es un elemento que se debe utilizar para validar la política indígena municipal.

En los casos estudiados se observa que los encargados de oficina entregan un balance anual, transparentando los gastos, práctica que se ha establecido como un mecanismo para generar confianza.

Recomendación 2: En el marco de un enfoque de derechos y garantías sociales en la política indígena municipal, esta práctica puede fortalecerse mediante el establecimiento de un mecanismo de rendición de cuenta como una forma de responsabilización del gobierno local ante el ejercicio de los derechos indígenas.

Aprendizaje 3: El establecimiento de un sistema de trabajo participativo en la gestión de la oficina es un elemento a utilizar en la validación de la política indígena municipal.

Se observa en los casos estudiados que las oficinas han diseñado mecanismos de trabajo en que las personas o asociaciones indígenas sólo pueden participar de la planificación (actividades), ejecución (prácticas ceremoniales) recepción de bienes y servicios. Participación acotada, ya que no considera espacios de decisión políticas dentro del gobierno local.

Recomendación 3: En el establecimiento de un enfoque étnico en la política indígena municipal, la participación acotada sólo debe ser un primer paso hacia el diseño de un mecanismo de toma de decisión, ya que, se debe avanzar hacia una participación que garantice la intervención en medidas administrativas, económicas y todo asuntos que les afecten.

Aprendizaje 4: Reconocer el derecho auto identificarse como perteneciente a una etnia.

Si bien se observa que los funcionarios manifiestan su disconformidad con la política social del estado de establecer como requisito para la obtención de la beca indígena el entregar un certificado de calidad indígena, el funcionario al describir a las personas indígenas que acuden a la oficina en búsqueda de beneficios como personas que han perdido su identidad, y al motivarlas a asociarse y practicar la cultura rural en lo urbano establecen sus propios requisitos para validar la adscripción étnica.

Recomendación 4: En la política indígena municipal se debe reconocer el derecho de toda persona indígena a determinar su propia identidad, como lo establece la declaración de las naciones unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, sin excepciones. Un sujeto es indígena porque se reconoce a sí mismo como tal y no corresponde al municipio objetivizar “lo indígena” mediante categorías como: asociado (“indígena activo”), hablante y conocedor de la cultura. Y lo “no indígena” a través de categorías como: usuario individual (“indígena pasivo”), no conoce su cultura y no se asocia.

7. Referencias Bibliográficas

Ander, E. (2003) *Métodos y técnicas de investigación social IV, técnicas para la recogida de datos e información*. Argentina: Grupo editorial Lumen SRL.

Abramovic, V.(2006) Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la Cepal, (88) Abril, pp 35 – 50. Disponible en: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/24342/G2289eAbramovich.pdf> > [Acceso el 14 abril 2013]

Aylwin, J. Carmona, C. Meza-Lopehandía, M. Silva, H & Yáñez, N. (2009) Las Implicancias de la Ratificación del Convenio N° 169 de la OIT en Chile. Observatorio Ciudadano. Disponible en: <http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/Las-implicancias-de-la-ratificaci%C3%B3n-del-Convenio-N%C2%B0-169-de-la-OIT-en-Chile-DCTO-N%C2%B0-10-SEGUNDA-EDICI%C3%93N-FINAL.pdf> [Acceso el 14 abril 2012]

Barragán, R. y Wanderley, F. (2009) Etnografías del Estado en América Latina. Íconos. Revista de Ciencias Sociales,(34) mayo,pp 21 – 25. Disponible en: <<http://www.flacsoandes.org/iconos/images/pdfs/Iconos34/134-mayo20092Dossier-Barragan.pdf>> [Acceso el 25 marzo 2013].

Bernstein, F. e Inostrosa, J. (2009) Ciclo de Talleres. Proyecto: Modernización de la Gestión Municipal. En: Consorcio para la Reforma del Estado. Disponible en: <http://www.reformadelestado.cl/media/archivos/20090129095329.pdf> (Acceso el 13 agosto 2012)

Cohen, E. y Martínez, R. (2004) *Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales*. CEPAL. Disponible en: http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/8/15448/Manual_dds_200408.pdf (Acceso el 25 marzo 2013)

Comisión asesora de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (2006) Informe: Propuesta para la generación participativa de una Política Indígena Urbana. Disponible en: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/polit.indigenasurbanos.pdf> (Acceso el 10 de marzo de 2012)

CONADI (2011) Norma General de Participación Ciudadana en la Gestión Pública de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Resolución Exenta N° 1424 del 29 de julio 2011.

CONADI (2011) Programa Indígena Urbano Disponible en: <http://www.plasmadg.com/prueba/index.php/programa-indigena-urbano> (Acceso el 1 febrero 2013)

Cunill, N.(2010) Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, (46) febrero pp 1 – 20 Disponible en:

<<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/cunill>> [Acceso el 14 abril 2013].

Donoso, S. (2003) Chile y el Convenio 169 de la OIT: reflexiones sobre un desencuentro Revista Pontificia Universidad Católica Temas de la Agenda Pública, Año 3, N° 16, abril 2008. Disponible en: <http://www.politicaspUBLICAS.uc.cl/media/publicaciones/pdf/20100623180129.pdf> [Acceso el 14 abril 2012]

García, E. Gil, J.& Rodríguez, G. (1999) *Metodología de la investigación cualitativa* (segunda edición). Málaga: Ediciones Aljibe

De la Maza, F., (2012) Etnografía de las prácticas sociales y negociaciones en la política indígena actual, Araucanía-Chile En: Revista Austral de Ciencias Sociales, N° 22 pp 85-100 Disponible en: <http://mingaonline.uach.cl/pdf/racs/n22/art05.pdf> (Acceso 25 marzo 2012)

Instituto de Estudios Indígenas, Universidad La Frontera. (2003) Informe del Programa de Derechos Indígenas. Los Derechos de los Pueblos Indígenas de Chile. Editorial LOM.

Instituto Nacional de Estadísticas y Programa Orígenes (2005) *Estadísticas Sociales de los pueblos indígenas en Chile Censo 2002*. Disponible en: http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/etnias/pdf/estadisticas_indigenas_2002_11_09_09.pdf (Acceso 14 febrero 2012)

Mayorga, F. (2012) Corporación Nacional de Desarrollo indígena En: Seminario “Realidad y desafíos del mundo indígena urbano” 16 de marzo 2012. Disponible en: <http://www.gobiernosantiago.cl/paginas/contenido.aspx?p=11113> (Acceso el 14 de febrero de 2012)

Ministerio de Planificación y Cooperación (1993) *Ley 19.253*

MIDEPLAN (2009) Pueblos Indígenas en la encuesta de caracterización socioeconómica nacional CASEN 2009 Disponible en: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen2009/casen_indigena_2009.pdf (Acceso el 25 marzo de 2012)

Ministerio de relaciones exteriores (2008) *Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* de la Organización Internacional del Trabajo.

Observatorio Social, Ministerio Desarrollo Social (2011) Indicadores de pobreza Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/pobreza_casen_2011.pdf (Acceso el 1 Febrero 2013)

PNUD Bolivia(2007)*Informe sobre Desarrollo Humano en Bolivia. El estado del Estado en Bolivia*. Bolivia: PNUD.

Rojas, R. (2009) *Guía para la realizar investigaciones sociales*. Mexico: Plaza y Valdés Editores.

Shore, C. (2010) La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. Antípoda, N° 10 enero – junio, pp 21 – 49. Disponible en: <http://antipoda.uniandes.edu.co/indexar.php?c=Revista+No+10> (Acceso el 13 agosto 2012)

Sojo, C. (2000) *Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social*. En Gacitúa, E & Sojo, C. (Ed.), *Exclusión social y reducción de la pobreza en américa latina y el caribe* (pp. 51 – 84) Costa Rica FLACSO y Banco Mundial.

Subsecretaría de servicios sociales, Ministerio de Desarrollo Social (2012) En: Seminario Realidad y desafíos del mundo indígena urbano, 16 de marzo 2012. Disponible en: <http://www.gobiernosantiago.cl/paginas/contenido.aspx?p=11113> (Acceso el 14 de febrero de 2012)