

# Institucionalidad indígena / de género y políticas públicas dirigidas a mujeres indígenas en Chile: los casos de CONADI y SERNAM

*Gender/indigenous Institutionalality and Public Policies addressed at Indigenous Women in Chile:  
The cases of CONADI and SERNAM*

**Andrea Ivana Gigena**

Mg en Ciencia Política, UNC y  
Doctora en Ciencias Sociales, UBA.  
Investigadora del CONICET  
aigigena@yahoo.com.ar

**Maite de Cea**

ICSO, Universidad Diego Portales  
(Santiago de Chile) y Centro de  
Estudios Interculturales e Indígenas  
maite.decea@udp.cl

**Fecha de recepción:**

31.7.17

**Fecha de aceptación:**

15.12.17

**Resumen**

El presente artículo analiza la relación entre la institucionalidad indígena y de género y las políticas públicas orientadas a mujeres-indígenas en dos reparticiones del Estado chileno: la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) - Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Comenzamos por presentar las condiciones de emergencia y las características de la institucionalidad. Luego, analizamos los tipos de políticas y programas orientados a las mujeres-indígenas que se ejecutaron. El corpus sobre el que basamos el análisis se compone de material documental y entrevistas en profundidad realizadas en Chile a funcionarios-as y mujeres-indígenas, entre los meses de mayo y julio del 2016 en las regiones Metropolitana, Arica y Parinacota y, Araucanía.

**Palabras clave:** políticas públicas – mujeres indígenas – CONADI – SERNAM – Chile

### **Abstract**

*This article focuses on the relationship between gender/indigenous institutionality and public policies addressed to indigenous women in two Chilean state agencies: the National Corporation for Indigenous Development (CONADI) and the National Service for Women (SERNAM) - Ministry for Women and Gender Equity. To begin with, we present the conditions for the emergence of that institutionality and describe its main features. Then, we assess the different types of policies and programs for indigenous women implemented by the above mentioned state agencies. The corpus comprises documentary material and in-depth interviews carried out in Chile to public servants and indigenous women. They were interviewed between May and July 2016 in the Metropolitan, Arica y Parinacota and Araucanía regions.*

**Key-words:** public policies - indigenous women – SERNAM – CONADI – Chile.

### **Introducción<sup>1</sup>**

La poca relevancia que tienen las reflexiones teóricas y los estudios empíricos que consideran a los Pueblos Indígenas en la Ciencia Política y la Administración Pública latinoamericana contrasta con una serie de hechos que dan cuenta de la importancia que históricamente ha tenido la cuestión indígena para el Estado y los gobiernos.

Por una parte, la emergencia en la década de los 40 (con el Pátzcuaro) del “indigenismo latinoamericano”: un “**cuerpo doctrinario** que define y justifica las políticas estatales para los sectores de la población reconocidos como indígenas” (Bonfil Batalla, 1981:14). El indigenismo se constituyó en la política oficial de los estados latinoamericanos desde esa década y supuso una acción estatal orientada a la asimilación “controlada” de los indígenas a las sociedades nacionales a través de un “aparato administrativo especializado” (Favre, 1998:108). Así, este cuerpo doctrinario sentaba las bases para una incipiente **institucionalidad** indígena.

Por otra parte, en la década de los '80 y, particularmente, en los '90 con la instauración del “Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo”, las acciones es-

tatales hacia los indígenas se renuevan, mediando la demanda de diversos pueblos por una estrategia de inserción diferenciada para participar en la toma de decisiones que los afectaran. Esto queda reflejado en el Diagnóstico de la Primera Reunión Intergubernamental sobre Institucionalidad y Políticas Públicas orientadas a Pueblos Indígenas (Brasilia - 2004), donde pueden observarse los diferentes mecanismos de una **nueva institucionalidad**: la aprobación de legislaciones específicas; la creación y jerarquización de instituciones abocadas al tratamiento de la cuestión indígena (“Ministerios, viceministerios, agencias estatales y comisiones especializadas en los asuntos indígenas”); la creación de espacios de coordinación intersectorial de políticas; la consideración de la “pertinencia cultural” en el diseño e implementación de las políticas públicas; el establecimiento de “mecanismos de financiamiento de las políticas indígenas”.

Finalmente, la emergente conformación de una **burocracia** indígena o **etnoburocracia** (concepto acuñado por la antropología); esto es, la progresiva incorporación al Estado de indígenas (que se auto adscriben como tales) que en muchos casos, trabajan directamente en las áreas y los temas que los afectan. En países como Chile y Bolivia este fenómeno es tan significativo como poco estudiado.<sup>2</sup>

Tanto la nueva institucionalidad como la “etnoburocracia” (Boccaro y Bolados, 2008) son algunas de las respuestas que los estados dan a las demandas del Plural Movimiento Indígena<sup>3</sup> por su reconocimiento y/o inclusión (Bengoa 2009; GELIND, 1998). Coadyuvaron a estos procesos, asimismo, la ratificación o suscripción estatal de normativas internacionales (Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales; Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas) y la adhesión a espacios multilaterales (Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, Foro Permanente de Cuestiones Indígenas, Fondo Indígena, etc.) que promueven un estándar mínimo de derechos para los Pueblos Indígenas y requieren los más diversos mecanismos institucionales que los garanticen y los hagan operativos.

Todo esto, junto al progresivo posicionamiento de los Pueblos y los Movimientos Indígenas como sujetos políticos y reivindicaciones específicas, es un llamado de atención frente a la ausencia de consideración de la temática en nuestras disciplinas. Con este artículo nos proponemos, entonces, aportar a la necesaria reflexión en torno a estas temáticas, analizando en el caso chileno la relación entre la institucionalidad indígena y las políticas públicas orientadas a las mujeres-indígenas en dos reparticiones estatales: la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) - Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

Nos focalizamos en las “mujeres-indígenas” porque observamos que históricamente las demandas y las políticas “indígenas” se articularon exclusivamente en torno a la “identidad étnica”, sin problematizar las diferencias de género y la subordinación de las

mujeres al interior de los Pueblos Indígenas y en relación a los estados-nación. Y esto es recurrente tanto entre las posiciones indigenistas o indianistas como entre los feminismos –estos, en general, dieron por sentada cierta igualdad en la opresión que sufren las mujeres sin asociarlo, por ejemplo, con un discurso de carácter étnico, de reivindicación de derechos colectivos de las mujeres de Pueblos Indígenas (Álvarez 2016)–.

Con esto, perdieron visibilidad las diferencias que existen entre las congéneres (de acuerdo a la automarcación o autoidentificación étnica) y los procesos institucionales que se generaron para dar respuesta a las demandas de Indígenas y Mujeres reprodujeron la misma escisión, como iremos demostrando.

Nos centramos, por otra parte, en el caso chileno ya que allí se reportan los procesos de institucionalización más avanzados de la región sur latinoamericana, tanto en relación a los asuntos indígenas como a la temática de la mujer, cuestión sobre la que también daremos cuenta seguidamente.

Para el estudio y análisis (cualitativo) nos valemos de material documental y una serie de entrevistas en profundidad realizadas a funcionarios-as y referentes indígenas, entre mayo y julio del 2016 en Chile (regiones: Metropolitana (centro), Arica y Parinacota (norte) y Araucanía (sur). Cada entrevista estuvo precedida por la explicitación del objetivo y alcance de la investigación, la lectura y la firma del documento de Consentimiento Informado promovido y aprobado por el “Comité Ética de la Investigación” de la Universidad Diego Portales.

Nos parece oportuno aclarar que el material empírico seleccionado para este artículo es apenas un fragmento de una trayectoria de investigación más amplia de ambas autoras; que incluye un proceso intensivo y extensivo de trabajo de campo en materia de: mujeres-indígenas y Estado en Latinoamérica<sup>4</sup> y análisis de políticas públicas de reconocimiento y participación indígena en Chile.<sup>5</sup>

## **I. Institucionalidad**

El proceso para la institucionalización de la cuestión indígena<sup>6</sup> y de mujeres<sup>7</sup> sobre el que focalizamos el análisis comenzó a perfilarse durante la transición democrática chilena. Distinguimos para el mismo, genéricamente, dos etapas. Una, la de la *institucionalidad inicial*, que respondió directa –aunque no completamente– a las demandas de los diversos movimientos (indígenas y de mujeres) que habían participado activamente a favor de la recuperación de la democracia.

En el caso de los indígenas, el “Acuerdo de Nueva Imperial” con el entonces candidato a la presidencia, Patricio Aylwin, contenía una serie de compromisos que el Estado em-

prendería para avanzar en el reconocimiento político, jurídico y cultural de los Pueblos Indígenas que habitaban el territorio chileno (reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas, crear una institucionalidad específica y ratificar el Convenio 169 de la OIT). En el caso de las mujeres, el Estado debía cumplir con una serie de compromisos externos que emanaban de la cuarta Conferencia de la Mujer (Beijing – 1995), de la suscripción (sujeto a ratificación) a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW) en 1989. Asimismo, estaban presente las demandas del Movimiento de Mujeres y Feministas de Chile.

Lo problemático del caso chileno es que la vuelta a la democracia devino de un proceso de *transición incompleta* o de *democracia restringida o incompleta* (Garretón, 1994), lo que postergó o dejó inconcluso muchos puntos que tanto Indígenas como Mujeres habían planteado como prioritarios en la agenda del proceso de transición y de apertura democrática. Sin embargo, fue el quinto país en la región en crear una institucionalidad indígena en Latinoamérica.<sup>8</sup>

La otra etapa, que denominamos la *institucionalidad ante la crisis del sistema político*, se corresponde con el momento actual y está orientada a resolver por un lado, la creciente complejidad de los problemas que involucran a indígenas y mujeres que no fueron abordados acabadamente por las instituciones y disposiciones previas. Por el otro lado, a mitigar la crisis de representación que atraviesa el sistema político chileno a casi tres décadas de la recuperación de la democracia.

### **I. a. Institucionalidad inicial: la agenda y los avances**

El proceso de institucionalización de los temas indígenas, apenas recuperada la democracia, tiene su hito en 1993 con la promulgación de la Ley Indígena 19.253 “Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas”. Esta ley fue elaborada por la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI)<sup>9</sup> instituida en 1990 como parte de los compromisos asumidos en el Acuerdo de Nueva Imperial (1989), antes mencionado.<sup>10</sup>

La Ley Indígena, como se la conoce coloquialmente, además de reconocer un importante número de derechos (reconocimiento de calidad indígena, derechos territoriales y al agua, de organización y asociación, de auto representación, etc.) creó la CONADI, el organismo encargado de llevar a cabo la política pública para los indígenas en el Estado. Su misión quedó enunciada del siguiente modo:

*Promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional, a través de la coordinación intersectorial, el financiamiento*

*de iniciativas de inversión y la prestación de servicios a usuarios y usuarias.<sup>11</sup>*

Se estableció, además, que el órgano de gobierno del organismo es el Consejo Nacional, integrado por:

*“a) El Director Nacional de la Corporación, nombrado por el Presidente de la República, quien lo presidirá; b) Los Subsecretarios o su representante, especialmente nombrados para el efecto, de cada uno de los siguientes Ministerios: Secretaría General de Gobierno, de Planificación y Cooperación, de Agricultura, de Educación y de Bienes Nacionales; c) Tres consejeros designados por el Presidente de la República; d) Ocho representantes indígenas”.*

La CONADI, todavía en vigencia, es de las escasas dependencias del gobierno central que está descentralizada. La Dirección Nacional tiene sede en Temuco (IX región) y hay dos Subdirecciones Nacionales: una en Temuco (sur) y la otra en Iquique (norte); además de una multiplicidad de oficinas administrativas en todas las regiones del país.

Junto a la promulgación de la Ley Indígena, en la década de los '90, el Plural Movimiento Indígena de Chile ya reclamaba la ratificación del Convenio 169 de la OIT y una reforma a la Constitución Nacional que en su texto reconociera a los Pueblos Indígenas.

Pero en un contexto de recuperación democrática negociada y por ello *restringida*, la ratificación del Convenio 169 demoró casi 20 años,<sup>12</sup> lo que demuestra el reconocimiento débil que han alcanzado los pueblos en Chile (Fuentes y De Cea, 2017) y el reconocimiento constitucional recién comienza a tratarse (año 2016) a propósito del proceso constituyente que propuso Michelle Bachelet durante su segundo mandato para la elaboración de una nueva Constitución.<sup>13</sup>

Por otra parte, la institucionalización del **tema mujer y género** comienza con la creación del SERNAM (Ley n° 19.023) en 1991. Con esto, además de dar respuesta a las demandas de los movimientos de Mujeres y Feministas de Chile (experiencia de lucha contra la dictadura y el autoritarismo de gran importancia para Chile y América Latina), se buscaba cumplir con los compromisos externos que emanaban de la Plataforma de Acción de Beijing, la ratificación de la CEDAW (1989) y la firma del Protocolo Facultativo en 1999 (aunque este último no ha sido ratificado todavía).

La misión del SERNAM fue establecida como:

Promover en la sociedad la igualdad, autonomía, equidad, no discriminación y una vida libre de violencia para las mujeres en toda su diversidad y la implementación de políticas, planes y programas que transversalicen la equidad de género en el Estado.<sup>14</sup>

La creación del SERNAM implicó la incorporación al Estado de “expertas” en género, privilegiadamente en el área central, quienes trabajaron de modo particular en uno de los lineamientos estratégicos de Beijing: la *transversalización* del enfoque de género.<sup>15</sup> Para ello se elaboraron tres Planes de Igualdad de Oportunidades: PIO I (1994-1999), PIO II (2000-2010) y PIO III (2011-2020) y se creó el Sistema de Enfoque de Género (2002), uno de los 11 subsistemas que componen el Plan de Mejoramiento de la Gestión (PMG, 1998).

El otro lineamiento estratégico de Beijing, relativo a la representación política de las mujeres, pudo ser abordado sólo recientemente, con la modificación del sistema nacional electoral (año 2015) que sustituye al sistema binominal por uno proporcional. En las nuevas disposiciones se incluyó una medida de acción afirmativa transitoria (para aplicarse por cuatro elecciones consecutivas hasta el año 2029) que dispone que las listas de postulantes a cargos electivos de los partidos políticos deben quedar conformadas por una relación 60/40 entre mujeres y hombres.<sup>16</sup>

Esto podría ayudar a revertir los muy bajos niveles de representación política de mujeres en Chile que, según datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se encuentra entre los 10 países de menor representación de mujeres en los parlamentos nacionales de América Latina, el Caribe y la Península Ibérica (por debajo del 16%).<sup>17</sup>

### **I. b. La institucionalidad ante la crisis del sistema político**

En la actualidad, y en simultáneo, la CONADI y el SERNAM están siendo rediseñadas para que tengan mayor jerarquía en la estructura estatal. Por un lado, en el Parlamento se discute actualmente un marco normativo que diseña la nueva institucionalidad indígena. Se trata de dos proyectos de ley destinados a crear: un Ministerio de Pueblos Indígenas, un Consejo Nacional de Pueblos o Consejos de Pueblos Indígenas. De aprobarse, Chile será uno de los primeros países de la región en contar con un Ministerio Indígena en el nivel central de gobierno.

Crear un Ministerio era una de las demandas que habían emergido con el Acuerdo de Nueva Imperial, pero fue suspendido por los condicionantes que tuvieron la transición y la recuperación democrática:

*En aquellos tiempos nosotros hablábamos de Ministerio Indígena cuando firmamos el compromiso de Imperial, era Ministerio Indígena, no era CONADI. Ahí se nos dijo que veníamos saliendo de una situación compleja, de dictadura-democracia, que pudiéramos dejarlo un poco en sand-by, y que después se iba a hacer el Ministerio Indígena (Dirigente Indígena, Ent.01).*

El Ministerio, según los proyectos de ley en discusión, quedaría integrado por: un Ministro-a, una subsecretaría nacional y varias secretarías regionales ministeriales (SEREMIAS), un comité interministerial presidido por el/la ministro/a, una Unidad sobre procesos de consulta y participación ciudadana y un Servicio Nacional de Pueblos Indígenas (sucesor legal y patrimonial de la CONADI). Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio deberá contar con el apoyo del nuevo Consejo Nacional de Pueblos, integrado por 15 representantes de los 9 Pueblos reconocidos en Chile y elegidos a instancia de los Consejos de los Pueblos.<sup>18</sup>

Los Consejos de Pueblos Indígenas, en tanto, se proyectan como “entidades autónomas, representativas, participativas y de consulta” que se regirán por la Ley de Ministerio más el reglamento interno que cada uno se dé respetando su “cultura” y “cosmovisión”. En total serían 69 consejeros-as, designados por 4 años con opción a ser reelectos.<sup>19</sup>

En relación a la nueva institucionalidad vinculada a las mujeres y género, desde el 1 de junio del 2016 el SERNAM se integra a una estructura mayor: el Ministerio de la Mujer y de la Equidad de Género. Con esto Chile se constituyó en uno de los pocos países de la región en lograr avances tan significativos en materia de mujeres:<sup>20</sup> una de las “maquinarias de género” más antigua y estable en la región (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2010).<sup>21</sup>

Su estructura quedó constituida por:

*a) “una ministra o ministro, una subsecretaria o subsecretario y secretarías regionales ministeriales”; b) el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG); c) el Consejo asesor ministerial (integrado por 10 especialistas con un cargo designado por 4 años); d) el Comité Interministerial para la Igualdad de Derechos y la Equidad de Género (presidido por la ministra o*

*ministro de la Mujer y Equidad de Género y conformado por todos los Ministerios del gobierno central) y; e) el Fondo para la Equidad de Género (destinado a financiar la ejecución de los programas propios).*

En estos nuevos diseños institucionales se diferencian claramente las funciones “políticas” de las “programáticas”. Las primeras, orientadas al diseño y negociación de las políticas públicas, recaería en el Ministerio de Pueblos Indígenas y su Consejo de Pueblos (de ser aprobado el proyecto presentado: la Ministra -o Ministro-, el Comité Interministerial sobre Pueblos Indígenas y el Servicio Nacional de Pueblos Indígenas -homólogo de la CONADI-) y; en el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (la Ministra -o Ministro-, el Consejo Asesor y el Comité Interministerial).

En ambos casos, se anticipa que la política pública rectora será la transversalización a toda la gestión estatal de la dimensión étnica y de género, según corresponda. Para el caso del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, y tras la experiencia previa del SERNAM, de lo que se habla es de “profundizar” el enfoque. Para el caso del nuevo Ministerio de Pueblos Indígenas, algunos funcionarios directamente involucrados en el proceso de diseño del organismo consideran que las políticas públicas del mismo deberá, además de transversalizar la dimensión étnica, superar el actual “enfoque economicista y desarrollista” de la CONADI e introducir una perspectiva que enfatice en la dimensión política de la cuestión indígena en el Estado de Chile.

En tanto, las funciones “programáticas” y “operativas” de los nuevos organismos serán asumidas por el “Servicio Nacional de Pueblos Indígenas” (la actual CONADI) y el SERNAM. En el primer Servicio, las acciones deberán definirse oportunamente, una vez aprobada la nueva estructura ministerial. En el segundo, ya se estableció que se continuará con la ejecución de las acciones que se desarrollan en las cuatro áreas del SERNAM: Violencia contra las Mujeres; Mujer y Trabajo; Buen Vivir de la Sexualidad y la Reproducción y; Mujer, Ciudadanía y Participación.

Todo indica que estas nuevas fórmulas institucionales, además de intentar sortear la crisis del sistema político, tienden a una mayor profesionalización y eficacia de la gestión pública. Sin embargo, continúan reproduciendo algunas deficiencias de los diseños previos, por ejemplo: la ausencia de un enfoque interseccional que favorezca el desarrollo de las capacidades estatales necesarias para el diseño y la implementación de políticas públicas para las mujeres-indígenas. Referiremos a esto con mayor detalle.

En el área indígena la ausencia de reivindicaciones de género es significativa. Nada de esto se trató en el proceso de Consulta Previa para la creación de la nueva institucionalidad indígena. Según la información brindada por el coordinador de la Consulta,

la participación a nivel regional fue muy igualitaria: 1636 hombres y 1613 mujeres. A nivel nacional (donde sólo participaban los-as delegados-as elegidos regionalmente) la participación fue: 30% hombres, 31% mujeres, 19% autoridades tradiciones (no se especifica la distribución por género) y 20% jóvenes (no se especifica la distribución por género). En cualquier caso la participación de mujeres es cuantitativamente significativa, alcanzando casi la paridad en las regiones y logrando al menos un 30% de participación en la discusión a nivel nacional.

Sin embargo, en el proceso no emergieron demandas específicas relativas a la condición de las mujeres y/o de género ni tampoco se propusieron para el nuevo diseño estatal mecanismos de participación y representación indígenas acorde a la “pertinencia cultural” de cada pueblo (desde los cuáles se reivindica, de modo retórico, la paridad o la dualidad complementaria en la relación mujer-hombre). La paridad, sin embargo, puede todavía ser contemplada para el funcionamiento de los Consejos de Pueblos; recordemos que los mismos deben dictar su propio reglamento interno, respetando su “cultura” y “cosmovisión”.

En el área de Mujer y Género, durante el proceso de creación del Ministerio se eludió la realización de la Consulta Previa (que dispone el Convenio 169 de la OIT) quedando con ello en evidencia la vieja tensión relativa a las condiciones de participación de las mujeres-indígenas en el SERNAM.

El fuerte descontento entre las mujeres, en particular entre las mapuche organizadas en las ciudades, se hizo sentir. La Red de Mujeres Mapuche, por citar un caso, inició acciones de lobby y cabildeo para incidir en la inclusión de un “Departamento de la Mujer Indígena” en la nueva institucionalidad, enviando una carta donde manifestaban su descontento por no haber sido consultadas, aunque sin mayores resultados. Lo único que se reactivó al interior del SERNAM fue una Comisión de Asuntos Indígenas (instituida durante el primer gobierno de Michelle Bachelet) que tuvo por fin recoger información de los programas y de sus beneficiarias a partir de una dimensión étnica y así elaborar una propuesta para la participación de la Mujer Indígena en el organismo. Sin embargo, las definiciones importantes se postergaron (aún sin resolución) para una etapa posterior a la entrada en vigencia del Ministerio:

A partir del primero de Junio nosotros ya empezamos con el Ministerio de la Mujer, ya, entonces ahí van a haber definiciones bastante más claras. El año pasado la Ministra tuvo muchas reuniones con bastantes organizaciones de mujeres de Pueblos Indígenas de todo el país, de manera tal de poder trabajar de manera más específica un trabajo orientado hacia las mujeres indígenas de acuerdo a sus demandas.

... nosotros tenemos una propuesta [...] que tiene que ver básicamente con trabajar con las mujeres a partir como de, de dos grandes ámbitos, *uno la participación real de las mujeres*, fortalecer el empoderamiento de las mujeres en la participación social y política de las mujeres indígenas *y por otro lado como internamente nosotros en nuestras propuestas programáticas incorporamos la cosmovisión indígena* en cada uno de nuestros programas.

(Funcionaria SERNAM no indígena – Central – Ent. 01) [énfasis propio].

A continuación veremos qué políticas y programas dirigidos a las mujeres-indígenas se desarrollaron durante la etapa de la *Institucionalidad inicial* (a partir de los años 90).

## II. Políticas y Programas para las mujeres-indígenas durante la institucionalidad inicial

Para la primera etapa de institucionalización es posible constatar que ambos organismos, la CONADI y el SERNAM, coinciden en la ejecución de dos tipos de políticas y programas orientadas a las mujeres-indígenas: las de desarrollo y fomento de actividades productivas y las de capacitación/formación.

**Las políticas de desarrollo y fomento de actividades productivas** contemplaban el financiamiento de proyectos, la promoción del emprendimiento y la asociatividad, la realización de exposiciones y ferias y el incentivo para la comercialización. Se ejecutaron a través de un conjunto de medidas de discriminación positiva orientadas a favorecer a las mujeres con mayores puntajes en proyectos productivos, cuotas de asignación de proyectos en concursos, tasas de créditos diferenciales, etc.

Estas políticas (y sus programas conexos) comienzan a ejecutarse a partir de algunas iniciativas “ad hoc” que el SERNAM desarrolla como respuesta al cuestionamiento, de las mujeres indígenas-campesinas y campesinas no indígenas, relativo a que las acciones tenían un sesgo predominantemente urbano. Para enmendar ese sesgo y enfoque, se elaboró un “Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujer Rural” y se impulsó la creación de la “Mesa Mujer Rural” (nacional y regionales).

Ambas acciones se alineaban, de paso, con los objetivos del enfoque “Mujeres en el Desarrollo”, “Género en el Desarrollo” y los lineamientos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial respecto al trabajo con las “mujeres rurales” y

la “agricultura familiar”. Con las Mesas, además, se buscó fortalecer la *participación* de las mujeres-rurales a través de su inserción en proyectos de fomento productivo y el desarrollo de artesanías y; conformar grupos de la Sociedad Civil para *monitorear* los alcances de los PRIO (Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades) y el PIO Mujer Rural.

Apenas se conformaron las mesas “Mujer Rural” del norte del país (Arica, Tarapacá y Antofagasta) cambiaron sus nombres por “Mesa de la Mujer Rural e Indígena”, debido a la importante participación de mujeres-indígenas en las mismas y porque ellas argumentaban que la mayor (o primera) discriminación que sufrían era por ser indígenas (SERNAM, 2005:124).

Pese a que el SERNAM fue el impulsor inicial de estos espacios, fue perdiendo protagonismo en la coordinación del trabajo de las mesas. Solo recientemente, en el segundo mandato de Bachelet y en el contexto de creación del Ministerio de la Mujer, el SERNAM vuelve a promover la participación de sus funcionarias-os en las mismas.

Mientras tanto, el Ministerio de Agricultura (MINIAGRO), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU) asumieron el liderazgo en estos espacios (aunque con diferente intensidad, dependiendo de las regiones y los gobiernos). Esto fue perfilando un sesgo marcadamente “productivista” en las acciones que se desarrollaron y orientó toda la política para las mujeres-indígenas durante esta etapa, plegándose la CONADI a este enfoque.

Estas acciones buscan la progresiva incorporación de las mujeres-indígenas al mercado, para aportar nuevos ingresos a los hogares generalmente empobrecidos de donde provienen. Esto, en principio, debía contribuir a disminuir la brecha salarial que existe entre hombres y mujeres y la particular incidencia que esta brecha tiene en la zona sur del país, donde hay mayor densidad de población indígena.<sup>22</sup> Asimismo, desde el SERNAM se entiende que con estas políticas se promueve la “autonomía económica” de las mujeres, uno de los objetivos estratégicos de la institución acorde con los lineamientos internacionales en materia de género de los últimos años.

Sin embargo, hay que decir que un cúmulo de condiciones y condicionantes (como que no se generen otros cambios adyacentes en las condiciones de vida de las mujeres-indígenas: redistribución de las tareas y responsabilidades en sus hogares y comunidades) hacen que estas políticas y programas no tengan un efecto concatenado en término de un “empoderamiento” femenino integral. Por ejemplo, algunas organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan en este tipo de programas advierten que, muchas veces, lo que hacen es sobrecargar de actividades laborales/productivas a las mujeres-indígenas y dejarlas sin tiempo para cualquier otro tipo de acción, como la participación política, la proyección pública, o el ocio mismo.

Por otra parte, **las políticas de capacitación/formación** pueden distinguirse dependiendo de si estaban enfocadas a mujeres-indígenas-rurales o a mujeres-indígenas-urbanas. Para las primeras, las capacitaciones se enfocaron hacia actividades productivas y estrategias de comercialización. Es decir, eran un complemento del anterior tipo de políticas descritas. Para las segundas, el énfasis estuvo puesto en la “recuperación” de la cultura (cultura que en estado “puro” es asociada al mundo “rural”). Para ejemplificar lo dicho, resulta oportuno presentar algunos relatos de la experiencia de la Mesa de Mujeres Mapuche Urbanas de la IX Región:<sup>23</sup>

*(...) lo principal que queremos hacer es el rescate cultural; si tú le preguntas cuál es la cosmovisión mapuche, no la saben, entonces [...] entonces hay toda una dedicación exclusiva a capacitación y formación en la propia cultura que se ha perdido.*

(Funcionaria Indígena CONADI, Sur, Ent.03).

*... porque las demandas o necesidades de la mujer mapuche urbana es muy diferente a la de la mapuche rural; la mujer mapuche rural busca más las posibilidades de poder desarrollar algo que le permita mejorar su calidad de vida...[...] poder ir instalando mayor autonomía económica, etcétera; en cambio, para la mujer mapuche urbana lo que ellas necesitan, lo que nos plantean, con las que nosotros hemos conversado, es el acercamiento a su cultura, porque se sienten más desarraigadas*

(Funcionaria Indígena CONADI, Sur, Ent.04).

En algunos casos, los menos frecuentes, estas políticas de rescate cultural son resignificadas políticamente y puestas en clave de formación en derechos (individuales y colectivos):

*tu sabes, la educación es poder, entonces la idea, al menos la nuestra, es que ellas se vayan formando, para que tengan cierto poder dentro de sus espacios, y puedan parar y hablar, cuando te están diciendo cosas en contra de tu pueblo, pero si no tienes conocimiento te quedas callado, entonces para que ellas sean transmisoras a sus propios hijos, a sus propios vecinos, ir educando en la historia, en nuestra cultura, por qué esto, por qué se hace esto otro, el objetivo del guillatín y así vamos en la historia del rescate...*

*Nosotros trabajamos mucho el derecho de identidad, de ser mujer, el derecho a participar, el derecho a organizarse, el derecho a decidir -desde la mirada de la mujer-, derecho a vivir en comunidad, y todos esos derechos tienen que ver con su rescate cultural (Funcionaria Indígena CONADI, Sur, Ent.03).*

*Mire, se ha capacitado a la mujer en el tema de liderazgo, en el tema de educación, en el tema de los derechos de las mujeres, también en el tema de previsión [social] de las mujeres (Funcionaria Indígena CONADI, Norte, Ent.02).*

Entre las políticas de capacitación destacan por su frecuente referencia entre funcionarios-as de los dos servicios (CONADI y SERNAM) la formación en “liderazgos”. Puede presentarse como *cursos* o *escuelas de liderazgos* y/o la adjudicación de *becas* o *pasantías* al exterior. Cuando la propuesta de formación proviene de la CONADI se enfoca en la dimensión “étnica” del liderazgo femenino; lo que explica que se prevea invitar/promover intercambios con “liderezas”, referentes u organizaciones de mujeres-indígenas internacionales (entre las cuales tienen preeminencia las de Bolivia). Cuando, en cambio, las políticas de formación son ejecutadas por el SERNAM, no aparece ninguna especificidad o “pertinencia cultural” indígena, salvo que alguna delegación regional quiera darle esta orientación. En las escuelas participan, según las funcionarias, tanto mujeres-indígenas como no indígenas.

Existe una experiencia muy significativa de formación, que vale la pena destacar, generada por fuera de la estructura estatal pero con vocación de incidencia sobre el Estado. Se trata de Escuela para Mujeres Líderes Indígenas de la Región Metropolitana. En algunas ediciones han contado con el apoyo o patrocinio del SERNAM y la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y el financiamiento de la Municipalidad de Santiago (años 2013 y 2014) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Ministerio de Desarrollo Social (2015).

Ahora bien, todas estas políticas de formación de liderazgos femeninos étnicos no tienen correlato en mayores niveles de participación y/o auto representación política. Entre los múltiples factores con los que se busca explicar esto, la mayoría relativos al “machismo” de la sociedad en general o de los propios Pueblos Indígenas, hay uno que fue reconocido particularmente entre los funcionarios de mayor jerarquía de la CONADI: la ausencia de mecanismos que garanticen y promuevan las condiciones para la efectiva participación de las mujeres-indígenas en partidos políticos y en el Estado (en el Ejecutivo, el Legislativo y los gobiernos locales):

*Eso está desconectado después con las oportunidades que las mujeres tienen de asumir puestos de liderazgo. Si al*

*final no sacan nada con tener una mujer muy preparada, de hecho tenemos mujeres indígenas muy preparadas académicamente, yo conozco, tengo amigas brillantísimas o sea, que tienen todas las condiciones para asumir desafíos pero falta ese paso, ahora qué ocurre ahí... no es por el hecho de ser indígena, es que en general la política es muy machista, o sea la política es tremendamente machista*  
(Funcionario Indígena CONADI, Central, Ent.01).

### III. Articulación intersectorial, formal e informal

La “necesidad de transversalizar los asuntos indígenas y profundizar la articulación intersectorial de las políticas públicas” son algunas de las demandas prioritarias plasmadas en el Documento de la Primera Reunión Intergubernamental sobre Institucionalidad y Políticas Públicas orientadas a Pueblos Indígenas de Brasilia (2004), de la que Chile participó con varios representantes. Así y todo, se trata de una cuestión pendiente en materia de política indígena en este país.

Detectamos, sin embargo, un punto de articulación en las políticas públicas orientadas a las mujeres-indígenas, una actividad ejecutada intersectorialmente por mandato explícito de las direcciones de la CONADI y el SERNAM. Se trata de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer Indígena. Para esa fecha, desde el año 2011, ambos organismos coorganizan en el mes de septiembre la Expo Feria Mujeres Indígena, en una zona residencial de Santiago, donde se exponen “emprendimientos, productos tradicionales, además de medicina y gastronomía ancestral” “expresada a través de la identidad femenina” o con “pertinencia cultural”.<sup>24</sup>

*... de la expo mujeres emprendedoras indígenas efectivamente se levanta como una plataforma comercial para que ellas puedan visibilizar por un lado emprendimientos con pertinencia cultural*  
(Funcionaria SERNAM, Central, Ent.05).

*[la Feria] tiene como objetivo visibilizar los emprendimientos desarrollados por mujeres indígenas, facilitar nuevos mecanismos para la comercialización de sus productos y establecer una instancia para promover la asociatividad, impulsando a mejorar sus niveles de autonomía económica e impacto el desarrollo de sus territorios.*<sup>25</sup>

Además de la exposición de productos y servicios, se realizan “muestras culturales de música, baile, talleres de gastronomía, hierbas medicinales y telar”.<sup>26</sup>

*En este caso, estamos resaltando el emprendimiento y la conservación de la cultura que realizan las mujeres de todos los pueblos originarios, del norte, el sur y el centro del país, especialmente de zonas urbanas, donde se concentra una parte importante de la población indígena”.*

Indicó el director nacional de la CONADI,  
Alberto Pizarro Chañilao.<sup>27</sup>

Por otra parte, mientras en los niveles centrales de gobierno sólo se alcanza este tipo de articulación (muchos-as funcionarios-as regionales manifiestan la falta de acciones interinstitucionales y las deudas pendientes en esta materia),<sup>28</sup> a nivel de base y social se da otro tipo de articulación intersectorial, más informal pero fuertemente arraigada.

Se trata de algunas Mesas Intersectoriales regionales de/para mujeres-indígenas, campesinas, urbanas o mixtas. Las mismas se sostienen por la voluntad y acción creativa de una heterogeneidad de mujeres-indígenas y sectores sociales, académicos y gubernamentales (en este caso se trata de funcionarias-os apoyadas-os por directores-as regionales que ven en estos espacios una oportunidad, entre otras cosas, de alcanzar metas de equidad de género que se solicita en el marco del Plan de Mejoramiento de la Gestión (PMG)).

En las acciones que se diseñan y ejecutan desde las Mesas queda en evidencia la necesidad de generar sinergia entre diversos sectores para capturar, de algún programa público, los recursos económicos necesarios para desarrollar líneas de trabajo con las mujeres-indígenas. Junto a ello, y como corolario, se generan lazos de solidaridad, reciprocidad y reconocimientos, personales e institucionales. Asimismo, se generan destrezas para la negociación, para la incidencia pública y para la apertura hacia el agenciamiento de las mujeres. De hecho, y es muy significativo, de algunas de estas Mesas han emergidos candidatas indígenas a puestos de elección popular en municipios (concejales, alcaldesas).

#### **IV. La agenda pendiente de las políticas y los programas para las mujeres-indígenas en la institucionalidad actual**

En la actualidad, en medio del tránsito hacia una nueva institucionalidad, las políticas y programas de desarrollo y fomento de actividades productivas y las de capacitación/formación siguen siendo las medidas de igualdad de oportunidades más importantes orientadas a las mujeres-indígenas. Sin duda que la condición reciente de los cambios institucionales no nos permite considerar acabadamente qué efectos tendrán ni qué cambios se producirán en las políticas públicas orientadas a las mujeres-indígenas.

Sin embargo, podemos remitirnos a algunos de los desafíos que se arrastran de la etapa anterior, en vistas de reflexionar sobre las capacidades estatales necesarias para diseñar y ejecutar las políticas. Destacamos dos que están entrelazados y que consideramos fundamentales: la transversalización interseccional de los enfoques étnicos y de género y el alcance de la Consulta Previa.

La transversalización de un enfoque interseccional supone, por un lado, que la cuestión de género deje de ser considerada sólo como un conjunto de indicadores que se requieren cumplir en cada uno de los ámbitos, procesos, políticas y procedimientos estatales. Por el otro, que la cuestión étnica deje de considerarse como una dimensión “ad hoc”, correctiva y/o aditiva de las políticas pensadas en general, para sujetos-as que se asumen igualmente ciudadanas-os (este es el uso que, finalmente, se ha dado a la noción de “pertenencia cultural” en la mayoría de los casos). Se requiere, también, ciertos cambios a nivel de la cultura política y al interior del Estado.

Y en este sentido cabe advertir que la transversalización de género, tan ponderada para Chile cuando se estudian las capacidades estatales en Latinoamérica en esta materia, tiene las limitaciones que se derivan de no considerar la diversidad del colectivo femenino y, con ello, la especificidad de las mujeres-indígenas. El argumento que sostiene esta práctica es que el SERNAM se rige por los principios de “igualdad” y “no discriminación” que promueve la CEDAW.

*...nosotros como SERNAM tenemos una orientación, como misión, de trabajar con el conjunto de las mujeres sin discriminación, no hemos desarrollado un trabajo específico con las mujeres indígenas, situación que ha sido bastante compleja porque efectivamente muchas organizaciones indígenas han venido a conversar con la Ministra. (Funcionaria SERNAM, Central, Ent.01).*

Esto puede redundar en una interpretación reductiva que clausure el reconocimiento de la(s) diferencia(s) y que no atienda a la disconformidad y a las demandas de las mujeres-indígenas respecto del tipo de “representación” que el organismo les ofrece.<sup>29</sup>

La transversalización de la cuestión étnica, en tanto, tiene un largo retardo. Un inicio puede fijarse en la primera presidencia de Bachelet, cuando se conocen los datos sobre la cantidad de población indígena urbana y se promueve la creación de Unidades Indígenas en todos los Ministerios. Sin embargo, esto se hace sin mayores especificaciones (lineamientos de acción, metas, indicadores, recursos humanos, presupuesto, etc.) y la CONADI no concentró ni lideró la tarea. Así, cuando cambió el gobierno y asumió Sebastián Piñera, la política se abandonó de modo inmediato. Es decir que se trató más

de un gesto de voluntad política presidencial (con su condición contingente) que de una política permanente.

El otro punto a considerar es el “alcance” de la Consulta Previa a Pueblos Indígenas. A partir de la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT en el año 2009, el Estado chileno tiene la obligación de consultar toda medida administrativa y legislativa que sea susceptible de afectar a los Pueblos Indígenas. La experiencia paradigmática ha sido la Consulta Previa para la nueva institucionalidad indígena, que ha puesto en evidencia no sólo la dimensión y envergadura de este proceso, sino también las limitaciones y problemas de su implementación (de Cea et al., 2016).

Ahora bien, suponiendo que se perfeccionan los mecanismos (metodológicos, técnicos, logísticos, etc.), la(s) Consultas(s) resuelven cuestiones estructurales y estructurantes, como instituciones nuevas o el manejo/uso/intervención sobre los recursos naturales. Pero no resuelven ciertos aspectos coyunturales de la gestión política de los temas indígenas, que involucra la práctica y las representaciones de quienes diseñan e implementan las políticas públicas en lo cotidiano.

Resultaría muy difícil generar un mecanismo de consulta para cada nueva política o programa político a ejecutarse; salvo que un órgano como el Consejo de Pueblos de la CONADI fueran una instancia común en todas las áreas del gobierno y Ministerios del Estado y contara, además, con la legitimidad de los Pueblos Indígenas, para producir recomendaciones vinculantes y con un enfoque de género.

Entonces, es nodal la cuestión de la transversalización de los enfoques así como también lo es prestar atención a las burocracias indígenas o *etnoburocracias*, para reflexionar críticamente sobre las condiciones de posibilidad de que las mismas se constituyan en una alternativa eficaz para diseñar e implementar políticas con un enfoque interseccional. Sobre estos puntos (aunque sin mencionar particularmente la dimensión de género) se articulan los lineamientos de la agenda pendiente plasmados en el Documento de la Primera Reunión Intergubernamental sobre Institucionalidad y Políticas Públicas orientadas a Pueblos Indígenas de Brasilia (2004).

Hasta ahora la evidencia muestra que la presencia de mujeres-indígenas en las diferentes áreas o delegaciones de la CONADI y el SERNAM, comprometidas-as con una visión intercultural y plurinacional, hacen notoria la diferencia en las políticas públicas que se aplican. Para ejemplificar mencionaremos dos experiencias, una en cada servicio del Estado aquí analizados.

Una remite al funcionamiento de dos Unidades de la Mujer, en la CONADI nacional y la CONADI regional norte. Estas “Unidades”, creadas en el primer mandato de Ba-

chelet y disueltas durante el gobierno siguiente de Sebastián Piñera, no figuran en el organismo de la dependencia ni sus máximas autoridades las reconocen “oficialmente”. Sin embargo, y sin interrupción desde su creación en el año 2009, funcionan.

Al frente de las mismas están dos mujeres-indígenas, mapuche y aymara respectivamente, quienes sin presupuesto propio gestionan múltiples políticas, privilegiadamente para las indígenas organizadas, articulando lazos de reconocimiento y reciprocidad femenina y comunitaria. El trabajo que estas funcionaras hacen es altamente valorado por organizaciones de mujeres-indígenas, referentes académicos, sociales y funcionarios-as estatales de diferentes organismos. Y, además, con su gestión contribuyen de modo directo, sino exclusivo, al cumplimiento efectivo de las metas del PMG al que la CONADI tiene que atender.

La segunda experiencia remite a la aplicación de un enfoque transversal, interseccional o intercultural en la línea de capacitación/formación. Se trata de las acciones que se llevan adelante en el marco de uno de los componentes (Sensibilización) del Programa Integral de Prevención en Violencia que diseña y ejecuta la Unidad de Violencia contra las Mujeres del SERNAM. En el mismo se contempla una capacitación dirigida a “Monitoras y Monitores Comunitarios” (que pueden ser indígenas o no) y “Funcionarias y Funcionarios Públicos” que considera diversos enfoques que ayudan a comprender la violencia de modo integral (“género”, “derechos humanos” y “diversidad”) que contempla la referencia a tópicos relativos a la “interseccionalidad” y la “interculturalidad”.

Esta consideración de la etnicidad, en clave interseccional, se vincula con la presencia de una profesional indígena, con vasta formación en la materia, en las tareas de diseño e implementación de la citada capacitación y autoidentificada como feminista mapuche.

Así, en ambas experiencias vemos que la figura de la “funcionaria indígena” tiene un rol fundamental en llevar adelante programas o políticas que buscan fortalecer la articulación género-etnicidad en pos de alcanzar mayores derechos para las mujeres-indígenas en Chile.

## **V. Conclusiones**

Ante la constatación de que los trabajos relativos a indígenas son poco frecuentes en la Ciencia Política y la Administración Pública, nos propusimos poner en evidencia la importancia de considerar la temática, analizando la relación entre la institucionalidad y las políticas públicas orientadas a las mujeres-indígenas en dos reparticiones del Estado chileno: la CONADI y SERNAM - Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

Partimos de contextualizar las condiciones de emergencia de la institucionalidad indígena y de género desde la recuperación democrática para luego, describir las características y acciones de cada repartición. Distinguimos entonces dos etapas: la inicial (desde

los 90) y la actual que busca responder a la crisis del sistema político y adecuarse a los cambios y las nuevas demandas de Pueblos Indígenas y de Mujeres.

Luego analizamos los tipos de políticas y programas públicos orientados a las mujeres-indígenas que se comenzaron a ejecutar durante la primera etapa de institucionalidad y la agenda pendiente para la nueva etapa en la cual las modificaciones en cada organismo están aún en ciernes.

De manera transversal mostramos la dificultad en la consolidación de un enfoque de género en la CONADI y la prácticamente ausencia de un enfoque transversal étnico en el SERNAM. Asimismo, destacamos que el desafío fundamental es alcanzar un enfoque interseccional que favorezca el desarrollo de las capacidades estatales necesarias para el diseño y la implementación de políticas públicas en sociedades heterogéneas y plurinationales como las aquí estudiadas.

Finalmente, un hallazgo importante ha sido la figura de la “funcionaria indígena”, tema que debiera ser estudiado más en profundidad para poder captar los matices, los desafíos y las oportunidades de experiencias de participación, autorepresentación y gestión de mujeres-indígena en contextos donde las demandas han sido procesadas desde lógicas centradas en el Estado predominantemente.

<sup>1</sup> Este artículo ha podido desarrollarse gracias al Centro de Estudios Interculturales e Indígenas – CIIR, Chile. FONDAF N°: 15110006.

<sup>2</sup> La burocracia indígena en Chile y Bolivia registran procesos disímiles. En Chile, podríamos decir, que se ha generado privilegiadamente “desde arriba”, en el marco de la ejecución del Programa Orígenes, financiado por el BID. Al tratarse de un programa focalizado en las necesidades de la población indígena y, atendiendo a los lineamientos internacionales y las demandas internas sobre la “pertinencia cultural”, una cantidad significativa de indígenas profesionales se incorporan a trabajar en la ejecución del mismo. Esto fortaleció las capacidades estatales para sostener el programa, al tiempo que se fue constituyendo un cuerpo de indígenas, con buen conocimiento de la dinámica de funcionamiento estatal y en condiciones de concursar nuevos cargos (aunque temporales) o lograr puestos de designación políticos.

En Bolivia, en cambio, el proceso fue “desde abajo” y tuvo que ver con el “Proceso de Cambio” que lleva a Evo Morales al poder en el año 2006. Esto habilitó un hecho prácticamente inédito en la historia boliviana que fue el ingreso a la estructura estatal, en diferentes áreas y niveles, de una porción significativa de indígenas que provenían del Plural Movimiento Indígena, predominantemente formados en el sindicalismo y el activismo social campesino-indígena. Asimismo, se sumaron indirectamente referentes intelectuales del sector indígena.

<sup>3</sup> Tomamos la expresión de Gustavo Cruz, quien argumenta que la movilización “india-indígena” es una expresión histórica, plural y contradictoria de la que emergen proyectos diversos: a) disputar la construcción de una nueva estatalidad; b) proponer formas de poder no estatales y; c) demandar la integración a los proyectos estatales vigentes (2014:27).

<sup>4</sup> Esta trayectoria se enmarca en los siguientes proyectos de investigación en los que participó o participa Andrea Gigena: *Subalternidad femenina y dinámicas político-estatales. Un estudio comparativo sobre la participación de mujeres indígenas y campesinas en las instituciones políticas estatales de Argentina y Bolivia* (CLACSO. 2011); *Pensamiento Crítico Latinoamericano: subjetivación en las prácticas y pensamientos indígenas en Argentina y Bolivia* (CONICET. 2014-2017); *Ciudadanía, Identidades Políticas y de Género: Participación de Indígenas en las instituciones del Estado en perspectiva comparada* (CONICET. 2015 hasta la actualidad); *Interculturalidad y Género en la ciudadanía de las mujeres-indígenas en Chile* (CIIR. 2016).

<sup>5</sup> Asimismo, Maite de Cea ha sido investigadora en una serie de proyectos enfocados a la experiencia chilena de pueblos indígenas, entre ellos: *Democracia y Reconocimiento*, financiado por la Ford Foundation entre 2012 y 2017; *Descentralización cultural y construcción de identidad territorial: el lugar de lo indígena en las regiones Araucanía, Bio Bio y Los Lagos* (FONDECYT. 2014-2017); *“Representación y minorías étnicas: estrategias de partidos de derecha en zonas Mapuche”* (FONDECYT. 2012-2015); *Políticas Indígenas y construcción del Estado desde lo local: Estudio de Casos del Sur, Centro y Norte de Chile* (CIIR. 2014-2017).

<sup>6</sup> A nivel Latinoamericano los estudios (sistematizaciones y análisis) relativos al proceso de institucionalización de los asuntos indígenas es prácticamente inexistente pero merece la pena destacar los documentos producidos por organismos internacionales como el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC) y algunas de las acciones y recomendaciones del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas y el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Asimismo, para el caso chileno en particular, deben destacarse algunas publicaciones como: *¿Chile Indígena? Desafíos y oportunidades para un nuevo trato*. Santiago de Chile: Fundación Chile; *Formulación de políticas públicas indígenas en Chile: evidencias de un fracaso sostenido*. Santiago de Chile, Edit. Universitaria de Verónica Figuero Huencho.

<sup>7</sup> En relación a los estudios (sistematizaciones y análisis) sobre el proceso de institucionalización del tema de mujer y género la información es más abundante, destacándose el material producido por ONU-Mujeres, la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL y el área Mujer del PNUD (que abordan los avances vinculados con los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer y las Políticas de Igualdad de Oportunidades). Puntualmente para el caso chileno deben destacarse los trabajos de Judith Astellarara y específicamente para el tema de mujeres-indígenas y Estado los de Patricia Richard y Margarita Calfio.

<sup>8</sup> Lo precedieron solamente Brasil (1967), Costa Rica (1973), Paraguay (1981) y Argentina (1985).

<sup>9</sup> La CEPI estuvo conformada por representantes del gobierno y de los Pueblos Indígenas reconocidos hasta ese momento: Mapuche, Aymaras, Rapa Nui, Atacameños, Quechuas, Collas, Kawashkar y Yámana.

En el citado acuerdo, el Plural Movimiento Indígena se comprometía a apoyar a Patricio Aylwin Azocar, candidato a la presidencia por la *Concertación de Partidos por la Democracia*, una vez que el Plebiscito de 1988 había arrojado como resultado la salida democrática y la no continuidad de Pinochet. Patricio Aylwin Azocar, en tanto, se comprometía a “hacer suyas las demandas de los Pueblos Indígenas”. Recuperado de: [http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/biblioteca/doc\\_details/21-acuerdo-de-nueva-imperial-1989.html](http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/biblioteca/doc_details/21-acuerdo-de-nueva-imperial-1989.html).

<sup>10</sup> En el citado acuerdo, el Plural Movimiento Indígena se comprometía a apoyar a Patricio Aylwin Azocar, candidato a la presidencia por la *Concertación de Partidos por la Democracia*, una vez que el Plebiscito de 1988 había arrojado como resultado la salida democrática y la no continuidad de Pinochet. Patricio Aylwin Azocar, en tanto, se comprometía a “hacer suyas las demandas de los Pueblos Indígenas”. Recuperado de: [http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/biblioteca/doc\\_details/21-acuerdo-de-nueva-imperial-1989.html](http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/biblioteca/doc_details/21-acuerdo-de-nueva-imperial-1989.html).

<sup>11</sup> Recuperado de <http://www.conadi.gob.cl/index.php/nuestra-institucion/mision-institucional>

<sup>12</sup> Chile lo suscribió en 1990 el Convenio 169 de la OIT y fue ingresado inmediatamente al Parlamento para su ratificación pero esta se produjo en el 2008 (con vigencia a partir del 2009), pero mediando un pedido de declaración de inconstitucionalidad del Convenio con el que se buscaba limitar los efectos del Convenio al realizar una: “declaración interpretativa unilateral al momento de depositar la ratificación” (Millaleo, 2014:59); mecanismo no previsto y, en consecuencia, rechazado por el Organismo Multilateral.

<sup>13</sup> Uno de las dimensiones fundamentales por las cuales Garretón considera a la democracia chilena como *incompleta* es que la misma se rige por los fundamentos de la Constitución impuesta por el régimen militar, por lo tanto ilegítima desde su origen (Garretón, 1994).

<sup>14</sup> Recuperado de: <http://portal.sernam.cl/?m=institucion>

<sup>15</sup> Esto supone la adopción del enfoque en todos los ámbitos, procesos, políticas, procedimientos estatales (Rodríguez Gustá, 2008) y, en Chile, debía alcanzar a los Ministerios, Servicios y Empresas del Estado.

<sup>16</sup> En dos oportunidades previas (1997 y 2003) se presentó al Parlamento un mismo proyecto de Ley que proponía una representación según género 40/60 (Aranda Friz, 2015).

<sup>17</sup> Recuperado de: <http://oig.cepal.org/es/indicadores/porcentaje-mujeres-organo-legislativo-nacional-camara-baja-o-unica-y>; [http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc\\_HTML.asp](http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc_HTML.asp)

<sup>18</sup> Recuperado de: <http://www.gob.cl/2016/01/11/ministerio-de-pueblos-indigenas/>

<sup>19</sup> Es importante dejar claro que esta composición del ministerio y del Consejo es lo que aparece en el proyecto de ley enviado por el ejecutivo al Parlamento, pero que aún este no es ley. Está aún en pleno proceso legislativo, por lo que puede terminar con modificaciones.

<sup>20</sup> Otros antecedentes de Ministerios (no todos vigentes en la actualidad) son: Brasil, Haití, Nicaragua; Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

<sup>21</sup> Para sostener esta afirmación mencionan tres dimensiones: a) perdurabilidad de los equipos técnicos, b) continuidad en las líneas de acción y, c) jerarquía reconocida a su máxima autoridad.

<sup>22</sup> Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la brecha salarial adquiere mayor significatividad en las regiones del país donde la mayoría de la población es indígena (y mapuche).

Asimismo, un informe del Ministerio de Desarrollo Social, para el año 2011, indicaba: “las personas con etnia indígena ganan en promedio un 72% de lo que ganan las personas sin etnia indígena” y que “La tasa de desempleo de las mujeres indígenas es 4,6 puntos más alta que la de sus pares no indígenas, mientras que la diferencia entre los hombres se reduce a 2 puntos”. Recuperado de: [http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ijos-2012/media/ijos\\_2012\\_pp\\_126-163.pdf](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ijos-2012/media/ijos_2012_pp_126-163.pdf)

<sup>23</sup> En esta región, a partir de las primeras políticas orientadas a la Mujer Rural, los espacios de articulación se han diversificado. Actualmente funcionan las siguientes Mesas, que sirven de ejemplos: Mesa Intersectorial de Mujer Mapuche, la Mesa Mujer Migrante, la Mesa de Mujeres Mapuche Urbanas.

<sup>24</sup> Recuperado de: <http://www.conadi.gob.cl/index.php/2-noticias/1502-mas-de-100-mujeres-participaran-en-expo-feria-mujeres-indigenas-2015-organizada-por-conadi-y-sernam>

<sup>25</sup> Recuperado de: <http://www.minmujeryeg.gob.cl/programa/mujer-y-trabajo/postulacion-expo-mujer-indigena-emprendedora-2016/>

<sup>26</sup> Recuperado de: <http://www.conadi.gob.cl/index.php/2-noticias/1603-con-gran-expo-feria-conadi-y-sernam-conmemorara-el-dia-internacional-de-las-mujeres-indigenas>

<sup>27</sup> Recuperado de: <http://www.conadi.gob.cl/index.php/2-noticias/1603-con-gran-expo-feria-conadi-y-sernam-conmemorara-el-dia-internacional-de-las-mujeres-indigenas>

<sup>28</sup> “... con las políticas que desarrolla el SERNAM o SERNAMEG, por ejemplo ¿ya? que para el SERNAM todas las mujeres son iguales, no hace distinción [...] Por otro lado, hasta donde ¿cierto?, la política pública del SERNAM puede interferir y cambiar tradiciones culturales indígenas” (Funcionario Indígena CONADI, Norte, Ent.03).

<sup>29</sup> Desde los inicios del SERNAM encontramos expresiones de descontento de parte de las mujeres indígenas. Las mismas se han visto agudizadas en los últimos tiempos, ya estando en funcionamiento como Ministerio de Mujer y Equidad de Género, por la inacción frente al caso internacionalmente conocido de la detención de la mujer mapuche, Machi (autoridad espiritual) Francisca Linconao.

## Referencias Bibliográficas

**Álvarez, Andrea** (2016) “Introducción”. En *KYANQ’IB’IL XU’J B’IX KYANQ’IB’IL QXE’CHITUWUM PU ZOMO. Mujeres y Pueblos Originarios. Luchas y resistencias hacia la descolonización*. Santiago: Pehuen, 2016:17-26.

**Aranda Friz, Verónica** (2015) *Derribando muros y techos de cristal. Las acciones afirmativas de género. Resistencias discursivas y prácticas a la ley de cuotas y paridad en Chile (1990-2010)*. Santiago de Chile: Tesis para optar al grado de Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

**Bengoa, José** (2009) “¿Una segunda etapa de la emergencia indígena en América Latina?”. *Cuadernos de Antropología Social* 29:7-22.

**Boccaro Guillaume y Bolados Paola** (2008) “¿Dominar a través de la participación? El neoindigenismo en el Chile de la posdictadura”. *Memoria Americana* 16(2):167-196.

**Bonfil Batalla, Guillermo** (coord) (1981), *Utopía y revolución: el pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina*. México: Nueva Imagen.

**Cruz, Gustavo** (2014) “La politización india-indígena. Interrogantes sobre el indigenismo estatal”. *Anatéllei* 31: 23-32.

**De Cea, Maite, Fuentes, Claudio, Peralta, Camila, Caniguan, Natalia, Valdivieso, Diego, Yon, Rocío y Jaccard, Danko** (2016) *Consulta Previa a Pueblos Indígenas sobre la Creación de Ministerio de Pueblos Indígenas y Consejo(s) de Pueblos Indígenas*. Informe de seguimiento. [www.icsoc.cl/investigación/publicaciones/](http://www.icsoc.cl/investigación/publicaciones/) accesado el de junio del 2017.

**Favre, Henri** (1998) *El indigenismo*. México: Fondo de Cultura Económica

**Fuentes Claudio y De Cea, Maite** (2017) “Reconocimiento débil: derechos de pueblos indígenas en Chile. *Perfiles Latinoamericanos* 49:55-75.

**Garretón, Manuel** (1994) “Transición incompleta y régimen consolidado: las paradojas de la democratización chilena”. *Revista de Ciencia Política*, 16 (1y 2):21-32.

**GELIND** (1998) *Etnografía del discurso jurídico sobre lo indígena. La resolución 4811/96 desde la pragmática*. II Jornadas de Etnografía y Métodos Cualitativos. IDES. Centro de Antropología Social. Buenos Aires.

**Millaleo, Salvador** (2014) “¿Gobernar consultando?: el Convenio 169 en los reglamentos aprobados en Chile”. En AA.VV. *¿Chile Indígena? Desafíos y oportunidades para un nuevo trato*. Santiago de Chile: Fundación Chile 21, 2014: 52-102.

**Rodríguez, Ana Laura** (2008) “Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado”. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental* 14:53-70.

**Rodríguez, Ana y Caminotti, Mariana** (2010) “Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile”. *Revista de la SAAP*, 1(4):85-110.

**SERNAM** (2005) *Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010. Evaluación Primera fase 2000-2005*. Santiago de Chile.

**Cómo citar este artículo:**

**Gigena, Andrea Ivana y de Cea, Maite** (2018) “Institucionalidad indígena/de género y políticas públicas dirigidas a mujeres-indígenas en Chile; Los casos de CONDI y SERNAM”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 7 N°14: 323-346