



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO**

Posgrado en Estudios Latinoamericanos

***Pertinencia cultural en la política pública desarrollista  
latinoamericana: el caso de los programas de fomento productivo  
rural para pueblos indígenas en Chile y México***

Tesis

Para optar por el grado de  
MAESTRA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

Presenta

MARÍA CONSTANZA CHRISTIAN ROJAS

Director de Tesis

DR. JESÚS GERARDO TORRES SALCIDO  
Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC)

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, julio de 2023



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mis abuelxs,*

*Ana Gloria Guerrero Baeza, Rosa Elena del Carmen Cornejo Guzmán, Sergio Daniel Rojas Pizarro y Sergio  
León Christian Cruz*

# ÍNDICE

<b>ÍNDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES.....</b>	<b>5</b>
Tablas .....	5
Ilustraciones .....	6
<b>ÍNDICE DE SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS .....</b>	<b>7</b>
<b>RESUMEN / ABSTRACT .....</b>	<b>9</b>
<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>10</b>
<b>INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>12</b>
Planteamiento del problema de investigación .....	15
Objetivos y pregunta de investigación .....	20
Metodología de trabajo.....	21
<b>CAPÍTULO I. ESTADO, PUEBLOS Y NACIONES INDÍGENAS Y POLÍTICAS DESARROLLISTAS .....</b>	<b>27</b>
Estado, nación y pueblos y naciones indígenas .....	28
1. La discusión sobre etnicidad .....	28
2. Estado-nación y colonialismo interno en América Latina .....	32
3. Pueblos y naciones Indígenas.....	39
Políticas públicas para pueblos y naciones indígenas en el desarrollismo latinoamericano .....	46
1. Construcción del concepto y la práctica del desarrollo .....	46
2. Desarrollo indígena en América Latina .....	51
3. Políticas públicas .....	58
Pertinencia cultural en la era neoliberal .....	63
1. Multiculturalismo neoliberal, interculturalidad, y ¿libre determinación?: aproximaciones estatales actuales a los programas para pueblos y naciones indígenas .....	63
2. Pertinencia cultural y participación efectiva .....	70
<b>CAPÍTULO II. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PUEBLOS Y NACIONES INDÍGENAS EN CHILE Y MÉXICO.....</b>	<b>79</b>
La política indígena en México y Chile en el siglo XIX .....	80
1. Construcción del Estado-nación, leyes de reforma y guerras etnocidas en México.....	80
2. Despojo territorial indígena y construcción del Estado-nación en Chile .....	84
La política indígena en México y Chile en el siglo XX .....	87
1. Construcción del indigenismo mexicano y su relevancia en América Latina .....	87
2. División de tierras, participación indígena e instituciones indigenistas en Chile.....	93
La política indígena en la era neoliberal.....	101
1. La política indígena ante las reformas neoliberales y la neo-modernización del Estado .....	102
2. El nuevo siglo y los desafíos presentes de política pública indígena latinoamericana .....	116
3. Políticas públicas de fomento productivo rural indígena en el neoliberalismo.....	124

<b>CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE DOS PROGRAMAS DE FOMENTO PRODUCTIVO RURAL PARA PUEBLOS Y NACIONES INDÍGENAS: EL PROECI Y EL PDTI .....</b>	<b>131</b>
La agenda: ¿Por qué y desde dónde se rediseña una política indígena? .....	132
1. Neoindigenismo y mega inversiones regionales: la agenda de López Obrador.....	133
2. Nuevo trato, reconocer y la Ley Antiterrorista: la agenda indígena de Bachelet .....	142
3. Principales semejanzas y diferencias entre las agendas de política indígena de Andrés Manuel López Obrador en México y Michelle Bachelet en Chile .....	151
El diseño: ¿Qué es hacer fomento productivo indígena culturalmente pertinente para los Estados de Chile y México?.....	153
1. El diseño del Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas (PROECI) en México .....	155
2. El diseño del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) en Chile .....	169
3. Representaciones sobre los pueblos y naciones indígenas subyacentes a los programas .....	185
4. Representaciones sobre fomento productivo rural indígena subyacentes a los programas....	197
5. Pertinencia cultural indígena en el PROECI en México y el PDTI en Chile .....	210
6. Principales semejanzas y diferencias entre los diseños de política del PROECI en México y el PDTI en Chile.....	225
<b>CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES.....</b>	<b>232</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>239</b>
Libros, artículos académicos y publicaciones institucionales .....	239
Leyes y documentos oficiales .....	261
Medios de prensa y artículos de prensa con autor .....	265
<b>ANEXOS.....</b>	<b>267</b>
Anexo 1. Pauta de entrevista .....	267
Anexo 2. Lista de entrevistados/as .....	269
Anexo 3. Caracterización sociodemográfica y socioeconómica de los pueblos y naciones indígenas en Chile y México .....	272

# ÍNDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES

## Tablas

Tabla 1. Estrategias y líneas de acción de los objetivos específicos 1 y 2 del Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 .....	137
Tabla 2. Principales diferencias en las agendas indígenas de Michelle Bachelet en Chile y Andrés Manuel López Obrador en México .....	152
Tabla 3. Principales características del PROIN .....	155
Tabla 4. Principales características del PROECI .....	162
Tabla 5. Etapas y procedimientos del PROECI .....	163
Tabla 6. Componentes, tipos de apoyo y modalidades del PROECI .....	165
Tabla 7. Principales características del antiguo PDTI .....	170
Tabla 8. Sistematización de los principales temas de la primera ronda de talleres participativos de mejoramiento del PDTI .....	176
Tabla 9. Principales temas desarrollados sobre "Pertinencia Cultural" en la primera ronda de talleres participativos de mejoramiento del PDTI .....	176
Tabla 10. Componentes del Plan de Mejoramiento del PDTI .....	177
Tabla 11. Nuevos componentes del PDTI: ED, AF y FUF .....	179
Tabla 12. Principales características del actual PDTI .....	182
Tabla 13. Representación de las personas, pueblos y naciones indígenas como sujetos políticos .....	187
Tabla 14. Representación de las personas, pueblos y naciones indígenas como otredad .....	188
Tabla 15. Representación de las personas, pueblos y naciones indígenas como pequeños productores silvoagropecuarios .....	190
Tabla 16. Representación de las personas, pueblos y naciones indígenas por grado de asociatividad ...	191
Tabla 17. Representación de las personas, pueblos y naciones indígenas desde un estereotipo idealizado .....	192
Tabla 18. Representación de las personas, pueblos y naciones indígenas desde un estereotipo racista	193
Tabla 19. Representación de las personas, pueblos y naciones indígenas como pobres .....	193
Tabla 20. Representación sobre el fomento productivo rural indígena como inclusión socioeconómica en el capitalismo .....	199
Tabla 21. Representación del fomento productivo rural indígena como asistencia social .....	202
Tabla 22. Representación del fomento productivo rural indígena como seguridad alimentaria .....	205
Tabla 23. Representación del fomento productivo rural indígena como desarrollo integral .....	206
Tabla 24. Representación del fomento productivo rural indígena como una intervención estatal perjudicial .....	209
Tabla 25. Principales diferencias entre el diseño del PDTI en Chile y el del PROECI en México .....	229

## Ilustraciones

Ilustración 1. Árbol de problemas del Pp. S 249.....	159
Ilustración 2. Esquema del proceso de diseño del PROECI.....	160
Ilustración 3. Esquema del proceso de rediseño del PDTI.....	172
Ilustración 4. Acciones puntuales de la estrategia prioritaria 5.2, del objetivo prioritario n° 5 del Programa Institucional 2020-2024 del INPI.....	212

# ÍNDICE DE SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

**4T** = Cuarta Transformación, nombre autoasignado al gobierno de Andrés Manuel López Obrador en México (2018-2024)<sup>1</sup>

**ACNUDH** = Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1993 →)

**AF** = Acuerdo de Funcionamiento (Componente del PDTI, Chile)

**BID** = Banco Interamericano de Desarrollo (1959 →)

**CDI** = Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003-2018, México, actual INPI)

**CEPAL** = Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1948 →)

**CEPI** = Comisión Especial de Pueblos Indígenas (1990-1995, Chile)

**CIG** = Consejo Indígena de Gobierno (2006 →, México).

**CLAD** = Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1972 →)

**CNI** = Congreso Nacional Indígena (1996 →, México)

**COCOPA** = Comisión de Concordia y Pacificación (1995-1996, México)

**CONEVAL** = Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2004 →, México)

**CONADI** = Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (1993 →, Chile)

**CONAF** = Corporación Nacional Forestal (1970 →, Chile)

**CORFO** = Corporación de Fomento (1939 →, Chile)

**DASIN** = Dirección de Asuntos Indígenas (1953-1972, Chile)

**DGEI** = Dirección General de Educación Indígena (1978 →, México)

**DOF** = Diario Oficial de la Federación (México)

**DTR** = Desarrollo Territorial Rural

**ED** = Estrategia de Desarrollo (Componente PDTI, Chile)

**EIB** = Educación Intercultural Bilingüe

**ENAH** = Escuela Nacional de Historia y Antropología (1942 →, México)

**EZLN** = Ejército Zapatista de Liberación Nacional (1994 →, México)

**FAO** = Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (1945 →)

**FDI** = Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI (1993 →, Chile)

**FLACSO** = Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (1957 →)

**FMI** = Fondo Monetario Internacional (1945 →)

**FPCI** = Foro Permanente de Cuestiones Indígenas (2000 →, ONU)

**FTAI** = Fondo de Tierras y Aguas Indígenas de CONADI (1993 →, Chile)

**FUF** = Fondo Único de Financiamiento (Componente del PDTI, Chile)

**IDH** = Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 1990 →)

**IDI** = Instituto de Desarrollo Indígena (1972-1978, Chile)

**ICh** = Instituto Indigenista Chileno (1949, Chile).

**III** = Instituto Indigenista Interamericano (1940-1993, México)

**INAH** = Instituto Nacional de Antropología e Historia (1938 →, México)

**INDAP** = Instituto de Desarrollo Agropecuario (1962 →, Chile)

**INI** = Instituto Nacional Indigenista (1948-2003, México)

**INPI** = Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2018 →, México, ex CDI)

**MINAGRI** = Ministerio de Agricultura (1924 →, Chile)

**MIDESO** = Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2011 →, Chile)

**MPL** = Mesas de Planificación Local del Programa Orígenes (2005-2011, Chile)

---

<sup>1</sup> En el caso de acrónimos y siglas de instituciones se señala además el año de fundación y año de término de esta, o el símbolo → si continúa vigente al momento de publicación

de la tesis, país, e institución predecesora y/o sucesora (en caso de que corresponda).



**MOP** = Ministerio de Obras Públicas (1887 →, Chile)

**MORENA** = Movimiento de Regeneración Nacional (2011/2014 →, México)

**NPM** = New Public Management

**OIT** = Organización Internacional del Trabajo (1919 →, Tratado de Versalles)

**ONU** = Organización de las Naciones Unidas (1945 →)

**PAN** = Partido de Acción Nacional (1939→, México)

**PDI** = Plan de Desarrollo Integral del Programa Orígenes (2005-2011, Chile)

**PDTI** = Programa de Desarrollo Territorial Indígena (2009 →, Chile)

**PFRI** = Programa Fondos Regionales Indígenas (1990-2013, México)

**PIB** = Producto Interno Bruto

**POPMI** = Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (2001-2013, México)

**PND** = Plan Nacional de Desarrollo (México)

**PNUD** = Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1965 →)

**PPP** = Plan Puebla-Panamá (2000-2006, México)

**PRI** = Partido Revolucionario Institucional (1929→, México)

**PROCAPI** = Programa Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (2006-2013, México)

**PRODESAL** = Programa de Desarrollo Local (1997 →, Chile)

**PROECI** = Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas (2019 →, México, ex - PROIN)

**PROIN** = Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (2013-2018, México, actual PROECI)

**PRONASOL** = Programa Nacional de Solidaridad (1988-1994, México)

**Proyecto MANCON** = Proyectos de Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas (s/f-2013, México)

**PTAZI** = Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (2007-2013, México)

**SADER** = Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (2018 →, México, ex SAGARPA)

**SAGARPA** = Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2000-2018, México, actual SADER)

**SHCP** = Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1821 →, México)

**SEP** = Secretaría de Educación Pública (1921 →, México)

**TLCAN** = Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994 →, México, Canadá y EE. UU.)

**UER** = Unidades Económicas Rurales

**UNESCO** = Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1945 →)

**UPO** = Unidad de Pueblos Originarios de INDAP (2016 →, Chile)

# RESUMEN / ABSTRACT

## **Resumen**

*Esta tesis propone un análisis comparativo de dos programas públicos de fomento productivo rural focalizados en pueblos y naciones indígenas: el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) del INDAP-CONADI en Chile, y el Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas (PROECI) del INPI en México. Se buscó identificar y comparar en el discurso de los/as actores/as clave en el diseño y en los documentos de ambos programas, las representaciones sobre los pueblos y naciones indígenas y el fomento productivo rural, cuál es el enfoque de pertinencia cultural subyacente, y cómo estas representaciones afectan ambos diseños. Esta investigación aporta conocimientos para la construcción de políticas públicas productivas más pertinentes culturalmente, en la medida que constituyan en espacios para la toma de decisiones efectiva de los pueblos y naciones indígenas sobre su propio desarrollo, así como a la reflexión crítica de las relaciones entre el Estado y los pueblos y naciones indígenas en Chile y México.*

## **Abstract**

*This thesis proposes a comparative analysis of two public programs of rural productive development focused on the indigenous peoples and nations: the Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) from INDAP-CONADI in Chile, and the Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas (PROECI) from INPI in México. The aim was to identify and compare in the speech of the key actors in the design and in the documents of both programs, the representations about indigenous peoples and nations and rural productive development, which is the underlying cultural pertinence approach, and how these representations affect both designs. This research provides knowledge for the construction of productive public policies that are more culturally appropriate, insofar as they constitute spaces for effective decision-making by indigenous peoples and nations about their own development, as well as a critical reflection on the relationships between the State and indigenous peoples and nations in Chile and Mexico.*

# AGRADECIMIENTOS

Comienzo por agradecer a todas las personas que participaron de esta investigación, a quienes compartieron generosamente su tiempo conmigo y me concedieron una entrevista —a los/as funcionarios/as y equipos técnicos del INDAP y el INPI (particularmente a los del PDTI y el PROECI), y a los/as expertos/as consultados/as— y también a quienes me ayudaron amablemente a conseguir dichas entrevistas a través de un correo, dato o contacto (en México particularmente a mi tutor el Dr. Gerardo Torres Salcido y a mi amigo Francisco Zazueta). Agradezco a quienes me ayudaron con las transcripciones de las entrevistas —mis hermanxs Vicente, Esperanza y Pedro Christian, e Iván Catalán, Hened Musalem y Miguel Briseño—; a Catalina Ríos que hizo la corrección de estilo; a mis amigxs Samuel Briones, quien me ayudó a instalar Atlas Ti en mi computador, y a Catalina Careaga, Iván Sandoval, Consuelo Arias, Daniel Pinto y Sofía Bowen, con quienes nos acompañamos en diversos momentos de la escritura y la pandemia para sacar adelante nuestras investigaciones de tesis; a todxs quienes me recomendaron bibliografía o un hilo desde el cual tirar; y a cada persona que aportó de cualquier forma a la realización concreta de este viaje llamado tesis, que finalmente duró dos años más que la maestría.

Quiero agradecer especialmente a mi tutor, el Dr. Gerardo Torres Salcido, por su excelente calidad humana, por ser siempre un apoyo en las dificultades personales que se cruzaron con mi trabajo de investigación y en el de mis compañerxs. Le agradezco también por su permanente acompañamiento académico, motivándome a participar de diferentes espacios (clases, seminarios, etc.) y revisar ciertos temas que en un comienzo yo no veía, y por leer y comentar con dedicación y ojo crítico mi trabajo. Le agradezco su tiempo, infinita paciencia, preocupación, sugerencias y críticas, y también cada palabra amable que tuvo para mí en estos dos años.

También quiero agradecer a la Dra. Gaya Makarán por leerme durante el proceso y realizar comentarios a mi marco teórico, los que fueron fundamentales para llegar a este texto final; y a todxs mis profesores en el PPELA, por lo que me enseñaron, por aguantar mis constantes intervenciones en clases, y por iluminar con sus conocimientos este proceso. Pero, sobre todo, gracias a aquellxs maestrxs que luchan genuinamente por la construcción de una educación, unas ciencias sociales y unas humanidades latinoamericanas críticas y comprometidas con la transformación social de nuestro continente.

Agradezco a mis padres, María Elena Rojas Cornejo y Sergio Miguel Christian Guerrero; a mis abuelxs Ana Gloria Guerrero Baeza, Rosa Elena del Carmen Cornejo Guzmán, Sergio Daniel Rojas Pizarro y Sergio León Christian Cruz; a mis hermanxs Rosario, Vicente, Esperanza y Pedro; y a mis tíxs (en particular a Mabel, Mónica, Lolo, Mariana, Angélica y Perucho) y primxs; y a través de ellxs a toda mi familia, por guiar y acompañar mi camino en esta tierra, por apoyar siempre todos mis proyectos a pesar de los desacuerdos que puedan tener conmigo, y por ayudarme a convertirme en quién soy hoy. Gracias, mamá, papá, abuelxs, y familia, por el entusiasmo y amor con que me hablaron de México cuando niña, por toda la ayuda, por las veces que me alentaron y me chicotearon, por ayudarme con dinero para los pasajes de avión, por dejarme vivir en su casa cuando no tuve trabajo, por prestarme su oficina cuando no hubo

bibliotecas abiertas en la pandemia, por hacerme y llevarme comida, por darme ánimos y estar pendientes, por venir a buscarme al Valle cuando subieron los contagios de Covid-19, por cuidarme cuando estuve enferma y consolarme en los incontables momentos difíciles de este proceso.

Agradezco también a mis amigxs mexicanxs y chilenxs, en particular a Maia Guiskin y Juan Pablo Madrid por facilitar enormemente mi llegada a Ciudad de México en 2018; a Miguel Rubio, Laura Padilla, Francisco Zazueta, Pía Rodríguez, Nicole González, Cristóbal Reyes, Javiera Carvallo e Itzel Sánchez por ser mi familia en México y estar para mí siempre; a mis amigxs y compañerxs de maestría Lourdes Delgadillo, Nayeli Reyes, Joselim Jandeth, Ixchel Sandoval, David Téllez, Ricardo Orozco, Josué García y Carlos Ortega, por todas las veces que me apoyaron en los cursos y facilitaron con su apoyo, buena onda y cariño el desarrollo de esta investigación de tesis y mi estancia en México. Agradezco a mi psicóloga Tania Sánchez, quien acompañó mi proceso personal y me ayudó a sobrellevar meses difíciles; a mis amigxs de Chilenxs Movilizadxs en CDMX por la alegre rebeldía y todo lo que vivimos luchando juntxs desde octubre de 2019; a mis queridxs vecinxs de Mixcoac, Guillermo y Caro, y a mis amigxs panaderos de Mexikan Burger, por ayudarme con sus delicias a sostener y facilitar mi cotidianeidad. A través de ellxs quiero agradecer a todas las personas maravillosas que conocí en mi estancia en México, por compartir <3, y por darle cuerpo y cara sonriente a la solidaridad y ternura latinoamericanas.

Quiero agradecer igualmente a mi ex-compañero Eduardo A. Farías Ascencio, por motivarme a sentarme, escribir y darlo todo en el examen de ingreso, en el que por un descuido casi perdí esta oportunidad de estudiar y vivir en México. Gracias por acompañarme en gran parte de este proceso, Tata.

Doy gracias también a CONACYT, institución que generosamente me becó y entregó los recursos necesarios para vivir dos años en México y realizar así mis estudios de maestría, dando el sostén material necesario para realizar parte de esta investigación de tesis. Y también, a la Universidad Nacional Autónoma de México —mi querida UNAM— por permitirme formar parte de su comunidad estudiantil y pasar mis días mexicanos en Ciudad Universitaria, que fue siempre una experiencia maravillosa.

Quiero finalmente, agradecer al increíble pueblo mexicano que, a través de su hermosa cultura, territorio y gente, me enamoró por allá en 2013 y me permitió soñar por primera vez con vivir y estudiar en su país. Gracias por esta oportunidad de estudiar, de aprender, de conocer, de viajar, de compartir, de querer, de gozar, de soñar despierta y de vivir intensamente queridxs hermanxs.

# INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

“Al no reconocer que el problema indígena reside en las relaciones de dominio que sojuzgan a los pueblos colonizados, el indigenismo ha derivado generalmente —en la teoría, pero sobre todo en la práctica— en el planteamiento de líneas de acción que buscan la transformación inducida —y a veces compulsiva— de las culturas étnicas, en vez de la quiebra de las estructuras de dominio.”

Guillermo Bonfil Batalla, 1972

Esta investigación de tesis<sup>2</sup> consistió en un análisis crítico y comparativo de dos programas públicos de fomento productivo rural focalizados en pueblos y naciones indígenas en Chile y México<sup>3</sup>: el **Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI)** del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)<sup>4</sup> y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)<sup>5</sup> de Chile; y el **Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas (PROECI)** del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)<sup>6</sup> de México. Particularmente, se profundizó en dos procesos de diseño y transformación de ambos programas entre 2015 y 2020: durante el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet en Chile en el caso del PDTI, y pasando del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto al del actual presidente de México Andrés Manuel López Obrador en el caso del PROECI. La metodología consistió en una revisión de los documentos oficiales generados por los gobiernos de Chile y México sobre ambos programas, así como en la identificación de las voces y representaciones de los/as funcionarios/as de nivel nacional, subnacional y local que participaron en el proceso de diseño de estos a través de la realización de entrevistas semiestructuradas. Dicha información se recabó con el fin de identificar y comparar las representaciones sobre los pueblos y naciones indígenas y los enfoques de pertinencia cultural que estructuran los diseños de ambos programas, y cómo estas podrían afectar su implementación.

---

<sup>2</sup> Este trabajo se enmarca en la línea de investigación “Concepciones, críticas y experiencias en torno de la problemática del desarrollo latinoamericano” del campo de estudios de “Formación estructural, desarrollo e integración de América Latina” del Programa de Posgrado de Estudios Latinoamericanos (PELA) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

<sup>3</sup> Cabe aclarar desde el comienzo que ambos Estados solo reconocen etnias, poblaciones y comunidades indígenas en sus leyes y disposiciones oficiales —con la excepción de las ratificaciones del Convenio 169 donde sí se habla de pueblos—. En esta tesis se hablará de pueblos y naciones para referir a las colectividades indígenas, con el sentido político de reforzar la idea de que estas colectividades humanas existen como identidades con proyectos políticos e históricos propios y que, como tales, tienen derecho a autodeterminarse libremente y ejercer su derecho a la autonomía.

<sup>4</sup> Dependiente del Ministerio de Agricultura (MINAGRI) del gobierno de Chile. Esta institución diseña e implementa el PDTI.

<sup>5</sup> Institucionalidad chilena focalizada en la atención a los pueblos y naciones indígenas, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESO) del gobierno de Chile. Esta institución entrega parte fundamental del financiamiento del PDTI.

<sup>6</sup> Organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la Ciudad de México (Ley del INPI, 2018). Esta diseña e implementa el PROECI.

Cabe destacar que el observar en detalle los diseños, las representaciones sobre los sujetos de política y los enfoques de pertinencia cultural de dos programas de fomento productivo rural concretos, resulta en una ventana privilegiada para observar los elementos que actualmente estructuran las relaciones entre el Estado y los pueblos y naciones indígenas. Esto, debido a que el diseño de los programas es un eslabón fundamental del ciclo de la política indígena, que materializa la visión que el Estado tiene sobre estos en una práctica social concreta (De la Maza, 2012; Lagos y Calles, 2007).

Desde la perspectiva crítica de los estudios latinoamericanos, los elementos que se articulan en un programa público para pueblos y naciones indígenas forman parte de la situación de dominación colonial interna que viven estos últimos (González Casanova, 2006a, 2006b). Las políticas públicas constituyen parte del frente interventor del Estado que siempre es colonial e irremediablemente intrusivo del tejido de relaciones y sistemas de autoridad propios de los pueblos y naciones indígenas (Segato, 2014). Entender cómo las transformaciones de dos programas concretos apuntan hacia nuevas y mejores formas de relación entre el Estado y los pueblos y naciones indígenas o, por el contrario, hacia nuevas formas de dominación —como muchos autores señalan sobre el multiculturalismo neoliberal (Antileo, 2012; Boccara y Bolados, 2008; Boccara y Ayala, 2012; Bolados, 2017; Comunidad de Historia Mapuche, 2012; Hale, 2004 y 2005; Richards, 2016; Rivera Cusicanqui, 2008 y 2016)— resulta una oportunidad relevante para observar, criticar y comenzar a desmontar el colonialismo interno a estas mismas políticas y, luego, al propio Estado.

Así, acrecentar nuestros conocimientos sobre estos programas de fomento productivo desde la perspectiva crítica que ofrecen los estudios latinoamericanos, permitirá construir mejores políticas en conjunto con los propios pueblos y naciones indígenas a través de una participación que derive en la toma de decisiones efectiva sobre las materias que les afectan directamente, como consagra el Convenio 169; y, también, aportar nuevos elementos a la reflexión pública que implica el camino hacia el pleno ejercicio de la autonomía y la autodeterminación indígena. Esta tesis busca ser un aporte concreto para que los pueblos y naciones indígenas puedan ejercer su derecho a la libre determinación: en el corto plazo, apoyando la toma de decisiones efectiva en las políticas productivas en las que estos participan (la mera “consulta” resulta insuficiente); y, en el mediano y largo plazo, recuperando el control sobre territorios y recursos naturales, constituyendo autogobiernos y avanzando un paso más hacia su autonomía del Estado y liberación de toda dominación.

El interés por realizar esta investigación nace concretamente a partir de mi trabajo como investigadora adjunta en RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, organización que entre 2015 y 2018 asesoró al INDAP en el proceso de rediseño del PDTI —conocido como plan de mejoramiento del PDTI— a

partir de un convenio de colaboración técnica entre ambas instituciones. Debido a este trabajo, durante tres años tuve la oportunidad de participar en el asesoramiento técnico de un proceso de rediseño e implementación de un programa público de fomento productivo rural para pueblos y naciones indígenas de nivel nacional. Esta asesoría generó evidencia empírica y también diseñó diversos instrumentos para fundar conceptual y metodológicamente el proceso de rediseño, además analizó los resultados del proceso participativo en que se basó este último, generó un instrumento de seguimiento a la implementación y posteriormente realizó el seguimiento; también implementó cursos de capacitación en competencias interculturales para los/as funcionarios/as del programa, mayoritariamente provenientes del mundo silvoagropecuario. Esta experiencia de trabajo fue muy marcadora en términos de mis intereses investigativos, pues me permitió tener una visión privilegiada respecto de la política pública indígena en Chile, de los programas productivos focalizados en pueblos y naciones indígenas, y en particular, de cómo se desenvuelve la relación entre el Estado y estos últimos en el ámbito específico del diseño e implementación de programas públicos.

Al poder trabajar desde un centro de investigación como RIMISP, junto a los/as funcionarios/as de gobierno de INDAP a nivel central, regional y local, con los equipos ejecutores locales municipales y privados, con los grupos de usuarios/as<sup>7</sup> o participantes del programa y con representantes de diversos pueblos y naciones indígenas en el rediseño participativo y la posterior implementación del plan de mejoramiento del PDTI, pude mirar este programa en perspectiva, siendo una actora, pero al mismo tiempo una observadora crítica externa de las diversas etapas del proceso de política. Este particular posicionamiento dentro del entramado de actores involucrados en el rediseño de un programa público (cf. Agudo, 2015; Mosse, 2005; Vázquez, 2012), me permitió darme cuenta de la permanente tensión entre los elementos técnicos y políticos en el proceso de diseño, ejecución y evaluación de un instrumento público nacional; de la relevancia de la consideración y participación efectiva de todos los actores involucrados en el desenvolvimiento de la misma y en cada etapa de toma de decisiones del proceso; de las dificultades existentes para implementar enfoques transversales como el territorial, de género o de pertinencia cultural incluso a nivel de diseño; y de ciertas representaciones y prácticas concretas subyacentes al trabajo e intervención de los agentes del Estado que implementan estos programas en los territorios indígenas. Así, pude identificar en conjunto con mis compañeras y compañeros de equipo, diversas necesidades de conocimiento y entendimiento social que no pudieron ser debidamente abordadas en nuestro trabajo por las premuras de la ejecución pública y por ser contingentes a lo planificado y presupuestado inicialmente en el Convenio de colaboración técnica entre RIMISP e INDAP.

---

<sup>7</sup> El programa llama “usuarios/as” a los/as participantes o beneficiarios/as del mismo, por lo que en adelante usaremos esta palabra para referirnos a los/as participantes del PDTI.

Esta experiencia me motivó a indagar más sobre los programas de fomento productivo rural para pueblos y naciones indígenas, buscando conocer mejor a través del trabajo de investigación que permite una tesis de maestría, los elementos que estructuran la relación que existe entre el Estado y estos. También, me estimuló a buscar aportaciones al conocimiento interdisciplinario de los estudios latinoamericanos sobre los pueblos y naciones indígenas, para contribuir desde una perspectiva crítica a la producción de un conocimiento social transformador, haciendo también una autocrítica a mi propia participación como agente de desarrollo en este frente siempre colonial que implican los programas públicos para los pueblos y naciones indígenas (González Casanova, 2006a, 2006b; Segato, 2014). Dicho movimiento de transformación debe no solo permitir dotar de pertinencia cultural a las políticas públicas actuales y futuras, sino sobre todo favorecer nuevas formas de relación entre el Estado y los pueblos y naciones indígenas de Latinoamérica. De este modo, estas nuevas formas de relación posibilitarían abrir espacios para trastocar y desmontar las estructuras coloniales de dominación, exclusión, desigualdad y racismo que las han caracterizado históricamente, y permitirían a los propios pueblos y naciones indígenas avanzar en el ejercicio de su autonomía y libre determinación.

### Planteamiento del problema de investigación

La situación actual de los pueblos y naciones indígenas está definida históricamente por el colonialismo, a través del cual estos fueron y son culturalmente dominados y materialmente explotados por los sectores hegemónicos de la sociedad, primero europea colonial y luego republicana en América Latina, desde el s. XVI a la actualidad. Luego de las independencias nacionales, las nuevas sociedades hegemónicas locales reprodujeron internamente las dinámicas coloniales globales de acumulación de capital (González Casanova, 2006, 2006b), desposeyendo materialmente a los pueblos y naciones indígenas a través de la ocupación y despojo de sus territorios ancestrales; y, también, políticamente, coartando su derecho al autogobierno y la libre determinación, no reconociéndolos como sujetos políticos (Antileo, 2012; Aylwin, 2002; Cimadamore, Eversole y McNeish, 2006; Richards, 2016).

Aunque el derecho internacional ha avanzado sustantivamente en el reconocimiento de los derechos de los pueblos y naciones indígenas, destacando el Convenio 169 de la OIT (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), actualmente la situación de desposesión material, el no reconocimiento político y los impedimentos para el ejercicio de sus derechos colectivos persisten. Para algunos autores esta situación se sostiene principalmente en las múltiples formas de discriminación y racismo sistémico que los pueblos y naciones indígenas experimentan en la sociedad (Hopenhayn y Bello, 2001; Trivelli, 2008). Para otros autores, esta situación también se perpetúa en la construcción de un reconocimiento multicultural afín al neoliberalismo imperante, el cual incorpora algunas de las demandas indígenas al mismo tiempo que les niega su verdadero potencial político



anticolonial al suscribirlas meramente en el plano cultural (Antileo, 2012; Bolados, 2017; Hale, 2002; Hale y Millamán, 2005; Lagos y Calle, 2007; Richards, 2016).

La situación colonial interna de los pueblos y naciones indígenas de América Latina se traduce concretamente en una brecha social y económica estructural entre indígenas y no indígenas en todos los países latinoamericanos (Agostini et al, 2010; CONEVAL, 2019; FAO, 2015). Esta brecha estructural se observa en la mayoría de los indicadores económicos, sociales y de cumplimiento de derechos, que muestran que los pueblos y naciones indígenas y la población afrodescendiente “están en situación de clara desventaja con relación al resto de la población” (CEPAL, 2014, p. 27)<sup>8</sup>. Además, esta brecha tiene una expresión territorial diferenciada, en la medida en que las peores cifras en casi todos los indicadores se concentrarían en las comunidades indígenas que habitan zonas rurales (CEPAL, 2014). En los territorios rurales, por sobre los urbanos, se profundizan los procesos de exclusión y discriminación étnica, sustentados en el tiempo por la mayor permanencia de estructuras de dominación colonial (González Casanueva, 2006a).

El despojo colonial histórico de los pueblos y naciones indígenas expresado en esta brecha socioeconómica genera también desigualdad simbólica, que se traduce en patrones sociales discriminatorios de representación de estos, en la dominación cultural de los no indígenas sobre los indígenas, en el no reconocimiento político de los pueblos y naciones indígenas, y en el irrespeto y discriminación que sufren cotidianamente en las relaciones sociales interétnicas (Fraser, 1997; Ochman, 2014). La relación bidireccional entre desigualdad material y simbólica genera un círculo vicioso respecto de la acción pública para reparar esta brecha étnica: “a menor igualdad simbólica, menor apoyo a políticas sociales orientadas a reconstruir la igualdad material” (Ochman, 2014, p. 150).

Es principalmente esta brecha estructural, expresada en peores indicadores socioeconómicos para los pueblos y naciones indígenas respecto de los no indígenas y, sobre todo, para los que habitan en territorios rurales de América Latina, lo que transforma a los primeros en los “sujetos de desarrollo” predilectos de la cooperación internacional y la acción estatal durante el s. XX. Este desarrollismo desde el Estado latinoamericano se expresa principalmente la forma de políticas públicas, en las que a su vez pueden identificar representaciones y prácticas de dominación concretas, que afectan la vida de los pueblos y naciones indígenas más allá de sus relaciones con el Estado. Es en este contexto que resulta fundamental entender cómo la acción estatal, y específicamente las políticas públicas focalizadas en pueblos y naciones indígenas, están atacando o, por el contrario, reproduciendo y profundizando la brecha descrita. Dicho

---

<sup>8</sup> En el Anexo 3 se realiza una caracterización sociodemográfica y socioeconómica más detallada de los pueblos y naciones indígenas en Chile y México.

ejercicio permitirá construir mejores políticas públicas para los pueblos y naciones indígenas, aminorar hasta eliminar la brecha estructural con los no indígenas y desmontar poco a poco el colonialismo interno que lo funda.

Actualmente el desarrollo integral de los pueblos y naciones indígenas a través de políticas públicas supondría como mínimo la implementación transversal de los enfoques de “pertinencia cultural, participación, territorialidad y género ... el respeto a la libre determinación y el derecho al desarrollo propio” (FAO, 2012, págs. 45, 103), como piedra angular de las relaciones entre el Estado y los pueblos y naciones indígenas. Estos enfoques son plenamente aceptados y promovidos por la cooperación internacional y han sido implementados por los Estados de América Latina a través de sus políticas públicas en los distintos niveles de gobierno. Ahora bien, para los pueblos y naciones indígenas de América Latina, muchas veces enfrentados al asedio policial y militar del Estado por la defensa y recuperación de sus territorios ancestrales y recursos naturales<sup>9</sup>, estos enfoques transversales resultan insuficientes, asimismo las políticas económicas y sociales existentes.

Como señaló José Carlos Mariátegui, la cuestión indígena comienza en la economía y en el régimen de propiedad de la tierra y “cualquier intento de resolverla con medidas de administración o policía, con métodos de enseñanza o con obras de vialidad, constituye un trabajo superficial o adjetivo, mientras subsista la feudalidad de los «gamonales»” (2007, p. 26). Luego, para pensar en un desarrollo integral indígena propio, construido desde la libre determinación y el ejercicio de la autonomía, se debe también poner en el horizonte del Estado la discusión sobre la restitución territorial de los pueblos y naciones indígenas, la devolución de sus tierras y sus derechos de aguas, el control indígena de sus propios recursos naturales, etc., en paralelo a la construcción de mejores políticas. Es por eso que se deben observar también las políticas indígenas productivas del Estado, ya que estas ofrecen una ventana privilegiada respecto del territorio, los recursos y las economías indígenas en su relación con el Estado.

La dominación del Estado sobre los pueblos y naciones indígenas existe, y las políticas públicas indígenas irrumpen cotidianamente en sus territorios generando transformaciones diversas, reforzando relaciones de dependencia material y simbólica (De la Maza, 2012; Ochman, 2014) y el colonialismo interno (González Casanova, 2006a, 2006b), estableciendo una continuidad colonial (Antileo, 2012; Comunidad de Historia Mapuche, 2012) ¿Entonces qué hacemos con ellas?, ¿cómo mejoramos las políticas públicas para pueblos y naciones indígenas si estas son parte del frente colonial del Estado (Segato, 2014)?

Estas son preguntas que me hice constantemente durante los tres años en que participé en el rediseño del PDTI como agente de desarrollo y a lo largo de esta investigación de tesis. Me respondo que, ante la

---

<sup>9</sup> Y también paramilitar en algunos casos. Cabe destacar al pueblo mapuche en Chile y al EZLN en México, por ejemplo.

constante dificultad, angustia<sup>10</sup> y aparente imposibilidad de luchar contra la dominación del Estado y las elites, también se pueden construir espacios que orienten la acción colectiva hacia la construcción de otras formas de relacionamiento entre el Estado y los pueblos y naciones indígenas. Estos espacios, deben crearse también dentro del propio Estado, permitiendo denunciar, criticar y colaborar poco a poco en desmontar las estructuras de dominio colonial que persisten hasta la actualidad. En este contexto, analizar críticamente las políticas públicas focalizadas en los pueblos y naciones indígenas en conjunto con estos, reconociendo la responsabilidad histórica que tiene el Estado en la situación colonial actual de los mismos, se vuelve un desafío primordial para que los países latinoamericanos puedan avanzar hacia la construcción de Estados verdaderamente plurinacionales y los pueblos y naciones en la construcción de su autonomía y el ejercicio pleno de sus derechos.

El análisis y crítica de los programas de fomento productivo rural para pueblos y naciones indígenas, contribuirá a generar soluciones sostenibles que den cuenta realmente de las necesidades e intereses indígenas de desarrollo<sup>11</sup>, pero sobre todo a abrir espacios culturalmente pertinentes para que estos puedan decidir y estructurar autónomamente su economía desde sus propios valores y concepciones, a través del ejercicio efectivo del derecho a la libre determinación. Desde una perspectiva latinoamericanista, entendida como praxis descolonizadora, “como pensamiento descolonizador crítico, cuestionador y alternativo” (Saladino, 2010, p. 182), la pregunta por la pertinencia cultural que se hace esta investigación también abre el cuestionamiento de las políticas públicas de desarrollo en la era neoliberal y multicultural, entre estas las de fomento productivo rural y cómo contribuyen cotidianamente y de diversas maneras a reproducir y perpetuar las estructuras de dominación colonial (Antileo, 2012; Bolados, 2017; Richards, 2016). Así, la pregunta por la pertinencia cultural de las políticas de fomento productivo que estructura esta tesis abre una problematización más profunda sobre la relación entre los pueblos y naciones indígenas y el Estado en general.

---

<sup>10</sup> Sentimientos de angustia, dificultad e imposibilidad acompañaron permanentemente el desarrollo de esta investigación de tesis, principalmente derivados del estallido social en Chile y las dificultades por las que hoy atraviesa su proceso constituyente, así como las severas restricciones que la pandemia de coronavirus ha impuesto a nuestras existencias individuales y colectivas. Me parece importante relevar esta emocionalidad particular, y el lugar y momento histórico desde el que pienso y escribo, pues, aunque nos quieran hacer creer que la investigación científica es un ejercicio objetivo y meramente intelectual, la verdad es que toda nuestra existencia como personas se ve involucrada en ello, también nuestra corporalidad y emociones. No solo pienso en esta investigación, también la vivo y la siento, pues durante más de dos años marcó el ritmo de mis días y mis noches, mi forma de relacionarme con los demás, mis planes de futuro, en fin, la vida.

<sup>11</sup> El desarrollo, entendido como “un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y solo secundariamente económico. Se produce el desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía, capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas” (Furtado, 1982); y el etnodesarrollo como “el ejercicio de la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, aprovechando para ello las enseñanzas de su experiencia histórica y los recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo con un proyecto que se defina según sus propios valores y aspiraciones” (Bonfil Batalla, 1995).

Si bien el concepto de pertinencia cultural es discutido en profundidad en el Capítulo I, se puede adelantar que el uso más extendido del mismo refiere al respeto y a la adecuación de la acción pública a la cultura y el momento histórico del grupo humano sobre el que se realiza dicha acción pública (cf. FAO, 2011b), constituyendo un criterio de transversalización del enfoque de interculturalidad en Latinoamérica a partir de la década del 2010. Ahora bien, a lo largo de esta tesis se construye un concepto de pertinencia cultural que va más allá, fundando la adecuación de la acción pública en la participación efectiva de los propios pueblos y naciones indígenas. Son estos últimos, a través de la toma de decisiones colectiva en el diseño, implementación y evaluación de las acciones públicas que pueden afectarles, quienes definen qué es pertinente culturalmente a sus contextos comunitarios, territoriales e históricos. De este modo, se propone que la cualidad de “culturalmente pertinente” de determinado programa o intervención no puede ser definida externamente por el Estado o un experto en tal o cual cultura, sino que solo por los propios pueblos y naciones indígenas que la viven, producen y reproducen cotidianamente, a través de la toma de decisiones colectiva durante todo el ciclo de política de una acción determinada, en el ejercicio pleno del derecho a la libre determinación

¿Quién más que los propios pueblos y naciones indígenas pueden decir qué es en realidad lo culturalmente pertinente en relación con su desarrollo productivo, economía, o cualquier otra materia? Es así como esta investigación se plantea desde la relación íntima entre pertinencia cultural y participación efectiva entendida como toma de decisiones por parte de los pueblos y naciones indígenas. Esta relación, si bien es clara en la legislación internacional y en algunos enfoques teóricos actuales de política pública indígena, aún no es explícita en la reflexión académica o social sobre las políticas públicas productivas focalizadas en pueblos y naciones indígenas, y menos aún en los diseños, la práctica concreta y el despliegue cotidiano de la mayor parte de las políticas indígenas en América Latina.

Los indígenas participantes de los programas de fomento productivo rural, el sujeto llamado “usuario/a” o “beneficiario/a”, no es pasivo ante la acción estatal “sino que interactúa, adapta, modifica o resiste este “disciplinamiento productivo” (De la Maza, 2012, p. 254), estableciendo dinámicas de negociación cotidianamente con los agentes del Estado. Ahora bien, el Estado en su interior tampoco es homogéneo ni monolítico (Lagos y Callas, 2007). Junto con las instituciones, normas y agentes que sostienen el colonialismo interno y el racismo sistémico (González Casanova, 2006a, 2006b; Richards, 2016), también hay agentes y voluntades políticas concretas empujando en un sentido transformador a estas instituciones, normas y agentes, y, en definitiva, buscando transformar para mejor las formas de relación entre el Estado y los pueblos y naciones indígenas. El Estado también se construye en los espacios de interacción cotidiana con estos últimos, generando campos de negociación y disputa de poder que requieren llegar a consensos mínimos para hacer efectiva determinada política (De la Maza, 2012).

Es en esta reflexión que surge esta investigación de tesis: para identificar y comparar, desde una perspectiva latinoamericanista entendida como praxis crítica y descolonizadora, las representaciones sobre los pueblos y naciones indígenas y el fomento productivo rural, y, luego, los enfoques de pertinencia cultural con que se diseñan y ejecutan los dos programas productivos a considerar, el PDTI y el PROECI. Esta investigación se plantea así desde una perspectiva crítica al colonialismo que ejerce el Estado con los pueblos y naciones indígenas, pero también desde la constatación de que el Estado y sus políticas, en tanto formas de poder, “existen”. Sin embargo, no basta con criticar estas políticas para que mejoren o desaparezcan, sino que debemos trabajar en conjunto como sociedad para descolonizar nuestras formas de relación y las estructuras de dominación que las han sostenido hasta ahora, generando los espacios para que los pueblos y naciones indígenas puedan construir efectivamente su autonomía y un desarrollo propio desde el ejercicio pleno del derecho a la libre determinación.

### Objetivos y pregunta de investigación

Ante la problemática planteada, esta investigación de tesis se propuso como objetivo **identificar y comparar las representaciones sobre los pueblos y naciones indígenas y los enfoques de pertinencia cultural que orientan los procesos de rediseño de dos programas de fomento productivo rural focalizados en Chile y México entre 2015 y 2020** —durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet en Chile, y pasando del gobierno Enrique Peña Nieto al de Andrés Manuel López Obrador en México—. A partir de este objetivo principal se construyeron objetivos específicos de investigación, que facilitaron la elaboración de un camino para abordar sus componentes particulares:

- **OE1:** Identificar las representaciones sobre los pueblos y naciones indígenas que orientan los procesos de rediseño de dos programas de fomento productivo rural.
- **OE2:** Identificar los enfoques de pertinencia cultural existentes en los procesos de rediseño de dos programas de fomento productivo rural.
- **OE3:** Comparar y analizar críticamente las representaciones sobre los pueblos y naciones indígenas y los enfoques de pertinencia cultural que están en la base de los procesos de rediseño de dos programas de fomento productivo rural.

La ruta interpretativa y comparativa que nos proponen estos objetivos está atravesada por preguntas más profundas: ¿cómo es la relación que se establece entre los Estados de Chile y México y los pueblos y naciones indígenas que los habitan a través de las políticas públicas de fomento productivo?; ¿buscan las políticas de desarrollo económico que existen actualmente, y que se dicen pertinentes culturalmente, dismantelar la desigualdad estructural o solo disminuir la brecha étnica que caracteriza al colonialismo interno (González Casanova, 2006a, 2006b) en que viven los pueblos y naciones indígenas?; ¿permiten estas realmente un desarrollo económico alterno, propio de los pueblos y naciones indígenas, diferente del desarrollo capitalista neoliberal que predomina en América Latina? En esta investigación se intenta

aproximar una respuesta práctica a estas interrogantes, producida a través del análisis crítico de las representaciones sobre los pueblos y naciones indígenas, el fomento productivo y los enfoques de pertinencia cultural de los procesos de rediseño de dos programas concretos, el PROECI y el PDTI. Las políticas públicas, y en especial los programas productivos, que en general han sido menos estudiados que los programas sociales desde la perspectiva de su pertinencia cultural, son un ámbito fundamental de la acción concreta del Estado respecto de los pueblos y naciones indígenas (Lagos y Calles, 2007).

Cabe destacar que, si bien originalmente en esta investigación se planteaba observar el ciclo de política completo de ambos programas, debido tanto a las restricciones temporales y materiales propias de una maestría acotada como a las severas restricciones que la pandemia por Covid-19 impuso a la realización del trabajo de campo en México, finalmente se decidió focalizar la recolección de datos y el análisis en los procesos de rediseño, particularmente en la construcción de la agenda política y los diseños concretos de los mismos, y las representaciones subyacentes a estos últimos.

### Metodología de trabajo

Esta investigación se basó en un enfoque interpretativo (Creswell, 2009; Denzin and Lincoln, 1993; Fisher, 2003) y comparativo (Ariza y Gandini, 2012) con un diseño metodológico cualitativo (Hernández, Fernández y Baptista, 2006; Ritchie et al., 2003). Esta se llevó a cabo a través del uso de técnicas de recolección y análisis de datos cualitativos sobre fuentes primarias —entrevistas semiestructuradas— y una revisión de fuentes secundarias, las que fueron utilizadas según las necesidades que impuso el cumplimiento de los objetivos de investigación.

Los programas seleccionados como casos de estudio para el análisis comparativo son el **Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI)** de INDAP-CONADI en Chile<sup>12</sup> y el **Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas (PROECI)** del INPI en México<sup>13</sup>. Ambos programas fueron seleccionados por estar focalizados en los pueblos y naciones indígenas, por tener un enfoque de fomento productivo para el desarrollo económico de estos en sectores rurales<sup>14</sup>, por declarar

---

<sup>12</sup> El PDTI de está “orientado a fortalecer las distintas estrategias de la economía de los pueblos indígenas, comprendiendo a sus familias, las comunidades o cualquier otra forma de organización, en base a las actividades silvoagropecuarias y conexas, de acuerdo a su propia visión de desarrollo” (INDAP, 2016a).

<sup>13</sup> El PROECI tiene por objetivo “contribuir al fortalecimiento de las economías de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ubicadas en las regiones indígenas de atención focalizada y prioritaria definidas por el instituto, mediante la implementación de proyectos económicos; turísticos; acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático; generación de valor agregado; acceso al crédito y apoyo a la comercialización; con impacto comunitario y regional, desde una perspectiva participativa, territorial y de género, para alcanzar la integración de cadenas de valor, a fin de promover el desarrollo integral, intercultural y sostenible en dichas regiones” (INPI, 2020a).

<sup>14</sup> Es necesario especificar en el caso de México, que el PROECI no está focalizado en zonas rurales, sino que las “regiones indígenas de atención focalizada prioritaria” (INPI, 2019d), y luego podría eventualmente llegar a implementarse en zonas urbanas. Ahora bien, este programa termina siendo implementado casi en su totalidad en zonas rurales, debido al tipo de focalización con la que se definen estas regiones prioritarias: esta considera que las regiones (a) cuenten con solicitudes que emanen de procesos de planeación participativa convocados y validados por el INPI; (b) sean localidades con índices de alta y muy alta marginación; y (c)

explícitamente en sus lineamientos un enfoque participativo y de pertinencia cultural, y por haber vivido un proceso de rediseño importante entre 2015 y 2020: en el caso de Chile, el rediseño participativo del PDTI realizado entre 2015 y 2018 durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, conocido como plan de mejoramiento del PDTI; y en el caso de México, el diseño del PROECI a partir de su programa antecesor PROIN, realizado entre 2018 y 2020, en el marco del cambio de gobierno de Enrique Peña Nieto al de Andrés Manuel López Obrador. Estos dos casos de estudio comprenden las unidades de análisis de esta investigación, mientras que las entrevistas semiestructuradas a expertos/as y funcionarios/as, y los documentos oficiales de ambos programas, a las unidades concretas de observación.

### 1. Recolección de datos de fuentes secundarias

En el caso de la revisión de fuentes secundarias, se realizó una revisión documental y una revisión bibliográfica. La revisión documental consistió en una revisión de los casos de Chile y México sobre las políticas de fomento productivo rural indígena en el contexto de América Latina, específicamente los documentos oficiales del PDTI y el PROECI como reglas de operación, normativas asociadas, evaluaciones, etc., así como políticas públicas indígenas de relevancia nacional en ambos países, los programas de gobierno de Bachelet y López Obrador, y otros documentos de relevancia regional en la materia. El análisis realizado sobre la información recolectada consistió en una comparación cualitativa para caracterizar los programas mencionados, sus agendas y diseños, así como las representaciones sobre pueblos y naciones indígenas, el fomento productivo y los enfoques de pertinencia cultural correspondientes a cada programa, en el contexto de las políticas públicas para estos en Chile y México en general. También se recogió información cuantitativa para la caracterización general de los pueblos y naciones indígenas en ambos países y en el contexto latinoamericano, para comprender la especificidad sociodemográfica, económica y política de estos, lo que puede observar en el Anexo 3.

Por otro lado, la revisión de literatura consistió en una lectura crítica sobre la producción científica, la cooperación internacional y estatal sobre las políticas públicas con y para pueblos y naciones indígenas, el desarrollo indígena, el fomento productivo indígena como parte de las políticas de desarrollo, los enfoques actuales como el multiculturalismo neoliberal y las visiones críticas correspondientes, especialmente las perspectivas latinoamericanistas y los propios enfoques indígenas sobre estas temáticas. Esta revisión permitió abordar conceptualmente, desde los estudios latinoamericanos y el desenvolvimiento histórico de las políticas públicas indígenas en la región, el análisis comparativo a realizar sobre las concepciones

---

tengan comunidades con localidades con 40% y más de población indígena (INPI, 2019d). En general estos requisitos coinciden en las zonas rurales del país.

teóricas y prácticas sobre los pueblos y naciones indígenas, y los enfoques de pertinencia cultural de los programas específicos a considerar —el PDTI y el PROECI—.

## 2. Recolección de datos de fuentes primarias: trabajo en terreno

El trabajo en terreno realizado tanto en Chile como en México consistió principalmente en la realización de entrevistas semiestructuradas, conversaciones guiadas por una pauta de preguntas flexible<sup>15</sup>, cuyo objetivo es acceder a la subjetividad de los/as entrevistados/as y, por medio de esta, a las representaciones sociales existentes sobre un tema particular dentro del discurso social (Hernández, Fernández, y Baptista, 2006; Kvale and Brinkmann, 2009). Con la realización de estas entrevistas se buscó generar una aproximación cualitativa a la caracterización de los procesos de transformación ocurridos entre 2015 y 2020 de dos programas de fomento productivo rural focalizados en pueblos y naciones indígenas en Chile y México, para acceder desde las voces de sus funcionarios/as a las representaciones sociales clave sobre dichos programas y a las conceptualizaciones sobre los pueblos y naciones indígenas, el fomento productivo y los enfoques de pertinencia cultural de estos.

Tanto en Chile como en México se entrevistaron actores/as clave<sup>16</sup> del proceso de diseño e implementación de los programas seleccionados, principalmente funcionarios/as de nivel central (nacional y federal) del INPI y el INDAP; funcionarios/as de nivel nacional y federal, regional y estatal y de área y municipal (local) del PDTI y el PROECI según corresponda a Chile o México —entre estos al menos tres funcionarios/as pertenecientes a pueblos y naciones indígenas—; funcionarios/as de gobierno de entidades diferentes al INPI y al INDAP, así como *policy makers* y expertos/as de América Latina sobre estos temas<sup>17</sup>. La muestra de actores/as clave y expertos/as entrevistados/as se definió en un muestreo cualitativo intencionado por criterios de conocimiento y/o experiencia de las áreas temáticas de desarrollo indígena y económico-productiva rural y agropecuaria, pero el criterio principal fue el estar directamente relacionados/as con el diseño de los dos programas específicos a investigar, el PROECI y el PDTI. El muestreo final de entrevistados/as<sup>18</sup> se obtuvo principalmente a partir del criterio de la saturación de datos: se dejó de entrevistar actores/as clave y expertos/as cuando se tuvo suficiente información para

---

<sup>15</sup> La pauta de la entrevista semiestructurada planteada para ambos países puede verse en detalle en el Anexo 1.

<sup>16</sup> Los actores clave son “personas, grupos u organizaciones que tienen interés en un proyecto o programa ... usualmente considerados como aquellos que pueden influenciar significativamente (positiva o negativamente una intervención) o son muy importantes para que una situación se manifieste de determinada forma” (Tapella, 2007).

<sup>17</sup> Se decidió no entrevistar a participantes (usuarios/as-beneficiarios/as) indígenas de los programas, en primer lugar, debido a que las restricciones temporales y materiales que impone una maestría acotada impedían abordar una muestra representativa de todos los pueblos y naciones indígenas presentes en cada país, y, en segundo lugar, debido a que luego el inicio de la pandemia por coronavirus se volvió materialmente imposible realizar trabajo de terreno en sectores rurales en México. Cabe destacar que dada mi participación en el rediseño del PDTI, tenía acceso a documentos con las voces de los/as participantes indígenas del programa durante el proceso participativo realizado en el marco de su rediseño, pero no fue posible acceder a documentos similares en el caso de los procesos participativos realizados en México, por lo que estos también se omitieron con el fin priorizar los elementos que eran posibles de someter a comparación entre ambos países.

<sup>18</sup> El detalle de las personas entrevistadas puede ver en el Anexo N° 2



realizar una caracterización de los diseños de los programas elegidos en los parámetros descritos (Hernández, Fernández, y Baptista, 2006; cf. Ritchie et al., 2003). Ahora bien, en el caso particular del trabajo en terreno en México, cabe señalar que el inicio de las restricciones de movilidad por la pandemia de Covid-19 en marzo de 2020 también influyó en la finalización de la realización de entrevistas, debido a las dificultades prácticas que esta impuso a su realización.

El trabajo en terreno en Chile se desarrolló entre junio y julio de 2019, y consistió en la realización de 14 entrevistas —6 presenciales, 7 por videollamada<sup>19</sup> y 1 respondiendo directamente a las preguntas escritas en la pauta de entrevista— con funcionarios/as de la cooperación internacional a nivel regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y de INDAP a nivel nacional, regional y de área (local). Estas entrevistas fueron desarrolladas de forma bastante expedita debido a que yo conocía previamente a la mayoría de los/as entrevistados/as<sup>20</sup>, quienes formaron parte del proceso de rediseño del PDTI durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet. Las únicas dificultades de acceso a las entrevistas en Chile fueron presentadas principalmente por aquellos/as funcionarios/as nuevos/as de INDAP de la segunda administración de Sebastián Piñera, quienes no me conocían con anterioridad y me solicitaron pedir la entrevista a sus superiores con un documento formal de la universidad o que derechamente se negaron a la misma por temor a represalias. Esto se debía a que el PDTI habría sido —en palabras de los/as propios/as entrevistados/as— uno de los programas “símbolo” de la administración de INDAP de Bachelet, y la indagación sobre el plan de mejoramiento o proceso de rediseño ejecutado en esa época podría “incomodar” a las actuales autoridades.

En el caso de México, el trabajo en terreno fue bastante distinto, pues los/as funcionarios/as del PROECI no me conocían previamente y la realización de entrevistas presenciales fue bastante más difícil de comenzar, ya que me costó encontrar una manera de llegar al INPI e iniciarlas. Posteriormente estas se vieron interrumpidas por el inicio de la pandemia de COVID-19 en marzo de 2020 y la toma del edificio federal del INPI en CDMX por la comunidad Otomí urbana en octubre de 2020<sup>21</sup>. Lo anterior provocó que el tiempo de realización de entrevistas fuese mucho más extenso en este país que en Chile, desarrollándose durante seis meses entre febrero y julio de 2020, y que me viese materialmente impedida de realizar entrevistas presenciales con participantes “usuarios/as-beneficiarios/as” indígenas del

---

<sup>19</sup> Principalmente por las plataformas de teleconferencia Skype, Zoom y WhatsApp Web.

<sup>20</sup> Como se señaló en la introducción, entre 2015 y 2017, INDAP y RIMISP tuvieron un convenio de colaboración técnica y metodológica para el ajuste de las políticas y programas dirigidos a la agricultura familiar campesina y el mundo indígena, a partir del cual tuve la oportunidad de participar del proceso de rediseño del programa PDTI, y es debido a esta participación que conocía previamente a la mayoría de los/as entrevistados/as para mi investigación de tesis.

<sup>21</sup> Si bien no tengo la certeza de que este evento fue lo que concretamente interrumpió la comunicación, efectivamente sucedió que todos/as los/as funcionarios/as de nivel federal del INPI dejaron de contestar mis correos luego de octubre de 2020, y solo logré sostener la comunicación con los de nivel estatal y municipal con posterioridad a esa fecha. Para saber más sobre la toma del INPI por parte de la comunidad Otomí urbana, ver CNI (2020) y Xantomila (13 de febrero de 2021).

programa directamente en campo, las que originalmente tenía planificadas para junio y julio de 2020. Finalmente, se lograron recabar 11 entrevistas, 7 presenciales<sup>22</sup> y 4 por videollamada<sup>23</sup>, con funcionarios/as a nivel federal de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) e INPI, consultores/as externos/as de SADER y la FAO, y funcionarios/as de nivel estatal y municipal del INPI y en particular relacionados al PROECI. En México, a diferencia de Chile y a pesar de no conocerme, ningún/a funcionario/a mostró ningún tipo de impedimento, resquemor o preocupación para participar de las entrevistas, mostrándose amables y solícitos/as en todo momento.

Finalmente, cabe destacar que a pesar de la diferencia en la disposición de los/as entrevistados/as de ambos países, el hecho de que la mayoría de los/as funcionarios/as de INDAP en Chile me conocieran con anterioridad, me permitió llegar a niveles mucho más profundos de conversación y análisis con estos que con los/as de México. Debido a ello, en general las entrevistas realizadas en Chile fueron de una mayor calidad en cuanto a la información proporcionada por los/as entrevistados/as y a la profundidad alcanzada en la conversación respecto de las realizadas en México.

### 3. Procesamiento y análisis de la información

El trabajo en terreno en ambos países finalmente permitió recabar un total de 24 entrevistas, 23 de ellas grabadas en audio y 1 contestada directamente sobre la pauta de entrevista de forma escrita. Las entrevistas grabadas sumaban más de 26 horas de audio, las que fueron transcritas<sup>24</sup> entre junio y diciembre de 2020. Cabe destacar que en el texto de esta tesis ninguna cita se presenta de manera literal como fue dicha por los/as entrevistados/as, sino que estas han sido editadas para borrar las muletillas y los silencios no significativos propios del habla. Desde luego, esta edición no modifica el sentido ni el contenido sustancial de lo dicho por los/as entrevistados/as.

Sobre la información primaria que compone el cuerpo de entrevistas transcritas se realizó un análisis cualitativo basado en la teoría fundada (*grounded theory*): aproximación metodológica inductiva que permite realizar análisis a partir de los datos recolectados al separar, ordenar y sintetizar la información recogida sin guiarse por teorías o hipótesis previas, sino que estas se construyen a medida que se realiza el análisis, es decir, a partir de los caminos que van mostrando los propios datos (Silverman, 2011). Este análisis concretamente se desarrolló a través del *software* de análisis cualitativo Atlas Ti 7.0, para favorecer una codificación y categorización más detallada, a través del manejo y visualización que permite dicho

---

<sup>22</sup> De las 7 entrevistas presenciales, 4 se realizaron de manera individual y 1 colectiva (la cual fue realizada al mismo tiempo con 3 funcionarios/as en las dependencias del INPI federal en CDMX).

<sup>23</sup> Principalmente por las plataformas de teleconferencia Skype, Zoom y WhatsApp Web.

<sup>24</sup> Debido al gran volumen de trabajo que implica transcribir 26 horas de grabación, y a la falta de tiempo que muchas veces acompaña las investigaciones de tesis, se envió a transcribir las entrevistas con seis transcripores: saludos y agradecimientos para ellos. Una vez transcritas todas las entrevistas se revisó la consistencia entre el audio de las grabaciones y la transcripción de cada una de estas, como revisión de calidad del trabajo de transcripción antes de considerarlas finalmente listas para el análisis.

programa para grandes volúmenes de información. El cuerpo de veinticuatro entrevistas se analizó a partir de la construcción inductiva y aditiva de un libro de códigos<sup>25</sup>, el cual se conformó a medida que se fueron revisando las propias entrevistas<sup>26</sup>. Se dejó de añadir códigos cuando el libro construido permitió ordenar, separar y categorizar toda la información contenida en las entrevistas.

Ahora bien, la interpretación final de la información textual codificada implicó realizar un ejercicio analítico comparativo (Ariza y Gandini, 2012) para explicar específicamente las agendas y los diseños de los programas. El análisis comparativo cualitativo describe y explica las condiciones y los resultados semejantes y diferentes —pero principalmente estos últimos— entre unidades sociales grandes, como regiones, naciones, sociedades y culturas (Smelser, 2003); y, también, analiza sistemáticamente observaciones extraídas de dos o más entidades macrosociales (o de varios momentos en la historia de un grupo) para analizar semejanzas y diferencias, e investigar sus causas (Colino, 2009; Ariza y Gandini, 2012). Este enfoque se concentra deliberadamente en la comparación sistemática de pocos casos, ya que su objetivo central es conseguir una familiarización estrecha con cada caso para realizar un análisis formal y sistemático de la causalidad compleja y contextual del fenómeno social que se busca explicar.

Si bien las variables que se podrían comparar son muchas, este análisis en específico se concentrará en identificar semejanzas y diferencias entre el PROECI y el PDTI, tanto en el discurso de sus funcionarios/as como en los documentos oficiales de ambos programas, en torno a tres ejes:

- Las representaciones sobre los pueblos y naciones indígenas
- Las representaciones sobre el fomento productivo rural con pueblos y naciones indígenas
- El enfoque de pertinencia cultural subyacente a ambos procesos de rediseño

De este modo, el énfasis del esfuerzo analítico de esta investigación es, en un primer momento, inductivo, sobre la codificación y análisis textual de las entrevistas a los/as funcionarios/as y expertos/as puestas en diálogo con los documentos estatales oficiales de ambos programas; y, luego, comparativo, al confrontar los diseños y sus procesos en Chile y México en sus principales semejanzas y diferencias sobre los ejes descritos. Este camino aportará profundidad al conocimiento cualitativo de los dos programas seleccionados, al mismo tiempo que aportará mayor entendimiento sobre las políticas públicas de fomento productivo rural para pueblos y naciones indígenas en Chile y México —y las políticas indígenas en América Latina en general—.

---

<sup>25</sup> La comprobación de la fiabilidad del sistema de codificación se realizó sobre el libro de códigos en general en tanto sistema de categorías.

<sup>26</sup> Cabe resaltar que solo se codificaron las entrevistas, no los documentos de los programas.

# CAPÍTULO I. ESTADO, PUEBLOS Y NACIONES INDÍGENAS Y POLÍTICAS DESARROLLISTAS

“...los indígenas fuimos y somos, ante todo, seres contemporáneos, coetáneos, y en esa dimensión —el aka pacha— se realiza y despliega nuestra propia apuesta por la modernidad ... El proyecto indígena podrá aflorar desde el presente, en un espiral cuyo movimiento es un continuo retroalimentarse del pasado sobre el futuro ... que vislumbra la descolonización y la realiza al mismo tiempo ... El presente es escenario de pulsiones modernizadoras y a la vez arcaizantes, de estrategias preservadores del statu quo y de otras que significan la revuelta y renovación del mundo: el pachakuti. El mundo al revés del colonialismo, volverá sobre sus pies realizándose como historia solo si puede derrotar a aquellos que se empeñan en conservar el pasado, con todo su lastre de privilegios malhabidos [sic].”

Silvia Rivera Cusicanqui, *Ch'ixinakax Utxiwa*, 2010

Diversos procesos históricos y socioculturales, así como representaciones e ideologías, han influido en los discursos y prácticas que los programas de fomento productivo rural para pueblos y naciones indígenas y sus agentes ponen en movimiento en los territorios rurales de América Latina. Aunque estos procesos y representaciones no siempre son explícitos, las políticas indígenas operan desde visiones particulares sobre la relación entre el Estado y los pueblos y naciones indígenas, sobre quiénes son estos en tanto sujetos de la acción pública, sobre qué se entiende como pertinencia cultural y —para el caso de esta investigación— qué significa hacer fomento productivo indígena. Los pueblos y naciones indígenas también tienen su propia visión sobre su relación con el Estado, sobre como esta influye en sus procesos históricos de desarrollo y cuál es su posición frente a los programas de fomento productivo rural y los programas de desarrollo socioeconómico en general, visiones que muchas veces se diferencian significativamente o contraponen con las que ha construido el Estado.

Para adentrarnos al conocimiento disponible sobre nuestro problema de estudio, los diversos procesos históricos, representaciones y prácticas que lo han constituido, se han organizado tres ejes principales que componen la perspectiva teórica de esta investigación: Estado, nación y pueblos y naciones indígenas; políticas públicas para pueblos y naciones indígenas en el desarrollismo latinoamericano; y pertinencia cultural en la era neoliberal.

## Estado, nación y pueblos y naciones indígenas

Para comprender las políticas públicas de fomento productivo rural focalizadas en pueblos y naciones indígenas, se debe primero observar la relación entre etnicidad y Estado, a qué refieren estos términos, y cómo esta relación se ha transformado hasta llegar a la actual relación entre los Estados latinoamericanos y los pueblos y naciones indígenas de la región.

### 1. La discusión sobre etnicidad

La palabra griega *ethnos*<sup>27</sup> (ἔθνος) se utilizaba en la antigua Grecia para designar a los pueblos considerados bárbaros, como las comunidades griegas que no se organizaban según el modelo político-social de la ciudad-Estado (Barfield, 2001; Beekes, 2010); en Roma el término latino *ethnicus* se utilizaba para diferenciar a cristianos de paganos (Gutiérrez y Balsley, 2008; Bartolomé, 2006). De este modo, desde sus orígenes la palabra “etnia” ha sido una categoría clasificatoria exógena, en tanto ha servido para referir a “otros” cuya naturaleza político-social es diferente de un “nosotros”. Luego, quien distingue y designa a un otro étnico se siente parte de un nosotros diferenciado de aquello que se distingue y designa como étnico: “Etnia no es un término que ningún grupo humano use para designarse a sí mismo” (Bartolomé, 2006, p. 51).

Para algunos autores, el término etnia actualmente engloba a grupos humanos cuyas trayectorias sociales e históricas son múltiples y no tienen una unidad socio-cultural o política: la diversidad cultural también es internamente heterogénea. Por ejemplo, Wieviorka (2006) diferencia entre los grupos étnicos que existían antes de la colonización europea, que serían los “pueblos autóctonos” y los pueblos afrodescendientes que fueron desplazados forzosamente por medio de la esclavitud; los grupos étnicos y nacionales procedentes de migraciones modernas a las potencias occidentales, generalmente llamados minorías étnicas; y, finalmente, los grupos étnicos que no reproducen una identidad originaria o anterior sino que se inventan una: la producen por completo<sup>28</sup>. Así, al estudiar la etnicidad se debe distinguir a los inmigrantes de diferentes orígenes étnicos, que comenzaron a ser llamados minorías étnicas en la literatura académica, y las primeras políticas multiculturales de los años 60 en Canadá de las poblaciones autóctonas etnizadas por el proceso de colonización en América Latina que se conocen generalmente como pueblos indígenas u originarios (Barabas, 2014). En este contexto, “minoría étnica”<sup>29</sup> va a ser entendida en países de Europa y EE. UU. como un grupo de personas migrantes de una cultura en particular que viven en un país o área donde la mayoría de las personas son de una cultura diferente, mayoritaria y

---

<sup>27</sup> En plural *ethné*

<sup>28</sup> Esto no quiere decir que las dos primeras formas de etnicidad sean estáticas, sino que su referencia es a una “tradicón cultural”.

<sup>29</sup> En muchos países de Latinoamérica los grupos de población que han sido etnizados y racializados como los pueblos y naciones indígenas y afrodescendientes no necesariamente representan una minoría numérica en términos demográficos. Por ejemplo, en Guatemala, Bolivia o Ecuador los pueblos indígenas representan más del 40% de la población (CEPAL, 2014).

dominante, pero sin existir necesariamente un proceso de colonización de por medio. Dicho de otra manera, las minorías étnicas serían “las variadas ciudadanía segmentadas por cultura, lengua e historia que se hallan dentro de un Estado democrático” (Barabas, 2014, p. 2).

Las sociedades étnicamente dominantes —generalmente blancas, autoidentificadas con la cultura occidental y en control del Estado— tienden a etnizar a las sociedades humanas que consideran diferentes. Estas construyen dicha diferencia desde la hegemonía política estatal occidental, identificándola generalmente con configuraciones sociopolíticas, lingüísticas y culturales “tradicionales”, siempre distintas de la propia configuración social “moderna”. Lo étnico es así percibido desde la hegemonía Estado-nacional “como una forma “pre-moderna” de organización social” (Bartolomé, 2006, p. 54), vinculando así el proceso de etnización de diversos grupos humanos con el proceso de occidentalización del mundo en la modernidad, que históricamente se ha manifestado como colonialismo e imperialismo, y actualmente en las desigualdades de la globalización neoliberal (Bartolomé, 2006; Quijano y Wallerstein, 1992).

Desde mediados del s. XIX las ciencias sociales y particularmente la antropología han tratado de asir conceptualmente lo étnico, denominando y marcando a ciertos grupos humanos como etnias, principalmente en referencia a que son colectividades que se han organizado sociopolíticamente de forma diferente al Estado (Bartolomé, 2006). Esta distinción del otro étnico, en el caso latinoamericano, se realiza desde la perspectiva de las propias sociedades estatales y, particularmente, de las sociedades colonialistas europeas en un largo proceso de etnización<sup>30</sup> atravesado por el colonialismo, el desarrollo del capitalismo y del Estado-nación moderno (Díaz-Polanco, 2003; Quijano y Wallerstein, 1992). De este modo las referencias étnicas tomarían un carácter eurocentrista desde el s. XVI, enmarcando a las sociedades no occidentales en la idea de “el otro”, otorgándoles una connotación de inferioridad respecto del grupo dominante que designa<sup>31</sup> y construye el concepto (Gutiérrez y Balsley, 2008; Giménez, 2000). La etnicidad no solo ha sido una categoría clasificatoria fundamental para el discurso colonial como para el antropológico (Sánchez Parga, 2013), sino que también un elemento constitutivo fundamental del moderno sistema mundial (Quijano y Wallerstein, 1992).

La discusión sobre la etnicidad comienza a tomar relevancia en el s. XX en la reflexión antropológica, que intenta dotar de contenido específico a este concepto, durante mucho tiempo asociado indisolublemente al concepto de cultura. Uno de los primeros intentos de una conceptualización culturalista de la etnicidad

---

<sup>30</sup> Proceso de llegar a concebir a una colectividad humana en términos étnicos (Gutiérrez y Balsley, 2008; Giménez, 2000).

<sup>31</sup> “La prevalencia de la autoafirmación o de la asignación, depende de la correlación de fuerzas entre los grupos o actores sociales en contacto ... la identidad es un objeto en disputa en las luchas sociales por la “clasificación legítima” y no todos los grupos tienen el mismo poder de identificación ... solo los que disponen ... de la autoridad que confiere el poder, pueden imponer la definición de sí mismos y la de los demás” (Giménez, 2000, p. 55).

fue de R. Narrol en los 60 (Bartolomé, 2006), quien señaló que las etnias eran portadoras de una cultura singular, compartían el mismo territorio y lengua, y constituían un grupo de relación. A esta visión culturalista prontamente se le criticó que las culturas no son estáticas, que estas cambian con el tiempo, que en general son definidas exógenamente y no necesariamente son el principal elemento de diferenciación étnica. Ante las críticas, pronto se imponen las conceptualizaciones surgidas desde el pensamiento de Max Weber, sobre la importancia de la subjetividad en la noción de etnicidad. La idea de pertenencia a un grupo o la creencia subjetiva de un origen común en sí misma, se comprenderá en adelante como el aspecto definitorio de la etnicidad (Weber, 1979; Bartolomé, 2006).

Es en esta discusión sobre la relación entre subjetividad y etnicidad que irrumpe la conceptualización ya clásica de Fredrik Barth (1969), para quién la etnicidad es producto del proceso de identificación que implica la organización social de la diferencia cultural, considerando la etnicidad como una categoría de autoadscripción y adscripción por otros, y a los grupos étnicos como colectividades adscriptivas (y por lo tanto identitarias), basadas en sistemas culturales que cambian con el tiempo (Bartolomé, 2000). Esta perspectiva hace énfasis en los mecanismos de interacción y distinción intersubjetiva respecto de los otros, y luego en la creación de límites y fronteras sociales más que en los contenidos culturales, lingüísticos, etc. de la etnicidad. Cabe mencionar también el trabajo posterior de Anthony D. Smith, quien señala que las etnias se caracterizarían por una idea de origen común, un sentido de distintividad respecto a otros grupos y una percepción de lugar de territorio propio, en definitiva, como comunidades históricas y culturales (Smith, 1995). La etnicidad es así comprendida como una identidad que ha sido materializada por la voluntad colectiva que une a un grupo étnico (Giménez, 2000; Reina, 2011).

En la discusión teórica sobre etnicidad también hay que destacar el aporte de la antropología latinoamericana, que reflexionó sobre esta incluso antes que las antropologías europea y estadounidense. Por ejemplo, el arqueólogo mexicano Alfonso Caso señalaba ya en 1948 que indio es aquel que se siente pertenecer a una comunidad indígena y que se concibe a sí mismo como indígena (Caso, 1948); por otro lado, el antropólogo brasileño Darcy Ribeiro en los años 60 señaló sobre las etnias: son “categorías de relación entre grupos humanos, compuestas más de representaciones recíprocas y de lealtades morales que de especificidades culturales o raciales” (Ribeiro, 1970, p. 446). Sin embargo, estos aportes no fueron considerados por la antropología hegemónica.

Gutiérrez y Balsley (2008), tratando de superar los esencialismos que implicaron dotar de contenido a la etnicidad, presentan una visión renovada de la misma, atribuyéndola a cualquier grupo que reivindique una pertenencia particular y no solo a los pueblos y naciones indígenas u originarios llamados todavía

como grupos étnicos o etnias indígenas<sup>32</sup> o las minorías de migrantes en las metrópolis occidentales. En esta perspectiva, la etnicidad es una autoidentificación con un grupo, organización o sociedad, identificada respecto de un otro, pero no necesariamente sobre elementos culturales, biológicos o territoriales específicos. De esta se desprende que lo que fundaría la etnicidad no es una sustancia cultural o biológica objetiva, una esencia ontológica, sino que “se define por la construcción social y política de esas sustancias y de sus diferencias biológicas y culturales” (Gutiérrez y Balsley, 2008, p. 11).

A pesar de lo anterior, la cultura normalmente todavía sirve de legitimación al fundamento étnico de muchas identidades (ideología de pertenencia específica que fundamenta la identidad del grupo), lo que no significa que esta esté intrínsecamente asociada a la cultura, sino que es otro ámbito que “permite construir una identidad entre elementos del pasado y el presente, a partir de la interacción con un otro” (Gutiérrez y Balsley, 2008, p. 26). La diferencia cultural imputada a individuos y grupos funda la clasificación vertical de los grupos étnicos, por lo que se puede afirmar que la etnicidad es sobre todo una construcción social para la organización política de la diferencia. Esta visión permite alejarse de esencialismos y entender que tanto la cultura como las identidades están en constante cambio y redefinición y no son sustancias, sino que son construcciones políticas y sociales en permanente transformación (Gutiérrez y Balsley, 2008).

Por otra parte, ¿qué diferencia a la etnia de la nación? Anthony Smith hace un aporte sustantivo al diferenciar a los grupos étnicos definidos exógenamente de aquellos que tienen un proyecto político propio respecto de su identidad, un proyecto nacionalista, conformando sujetos políticos colectivos para la concreción de esta. Smith señala que la mayoría de los grupos étnicos o culturales configuran categorías externamente discernidas, ya que en realidad tendrían “escasa o ninguna conciencia colectiva o sentido de comunidad o solidaridad” (Smith, 2000, p. 98). Luego, asumir que un grupo de personas que vive en el mismo territorio habla el mismo idioma, practica la misma cultura, observa las mismas costumbres y participa de los mismos rituales forma una comunidad étnica que debería tender al nacionalismo, elimina parte del proceso de etnogénesis y no busca qué factores “convierten a esa laxa categoría étnica en una comunidad étnica [y en] una nación” (Smith, 2000, p. 98).

Tanto la etnia y la nación son construcciones políticas de sentidos de pertenencia, y aunque hay quienes aún relativizan la calidad de la primera señalando una supuesta mayor cercanía de los vínculos que se generan con el ámbito de lo socio-cultural (cf. Reina, 2011, p. 28), en la modernidad ambas se van a estructurar mutuamente, diferenciándose principalmente por una desigualdad de poder: “si las etnias son, al igual que las naciones, construcciones históricas, las etnias actuales se distinguen de la nación moderna

---

<sup>32</sup>Por ejemplo, en la Ley Indígena chilena N° 19253 se habla de “etnias indígenas” (Ley N° 19253 de 1993).



o política porque no disponen de una organización política independiente y soberana” (Reina, 2011, p. 27). Se remarca así el carácter no solo intersubjetivo, sino también político de las identidades étnicas y nacionales (Reina, 2011; Bartolomé, 2006, 2000).

En este contexto cabe destacar los diversos usos políticos que se le da a los conceptos de etnia y nación, diferenciando cuando son utilizados por el propio discurso político de un pueblo versus el discurso hegemónico del Estado-nación. Esto queda bien ejemplificado por el caso de los mapuche y los aymara<sup>33</sup> entre otros, en donde algunas corrientes de pensamiento político han sustentado un proceso etnonacionalista que rechaza la identidad indígena para reconocerse como pueblos y como nación, a pesar de no contar con el poder del Estado ni necesariamente imaginarse políticamente como naciones asociadas a este (Antileo, 2013; Lavanchy, 2005; Makaran 2009). Es debido a que algunos pueblos indígenas de América Latina se reconocen como naciones, en el sentido de ser grupos étnicos con conciencia de sí y un proyecto político propio, que en esta investigación de tesis se refiere a ellos como pueblos y naciones indígenas.

Ahora que se ha conceptualizado etnicidad, cabe preguntarse ¿qué es un Estado-nación y cómo se relaciona con el fenómeno de la diversidad interna que implica la etnicidad?, ¿cómo entender el trabajo del Estado-nación con los pueblos y naciones indígenas a través del diseño de políticas públicas focalizadas en estos?

## 2. Estado-nación y colonialismo interno en América Latina

El Estado-nación<sup>34</sup> es la estructura política dominante en la sociedad moderna, pero contrariamente a lo que postularon la ciencia política eurocéntrica y la antropología evolucionista, esta no es la última ni más acabada forma de organización humana —no es equivalente a organización política autónoma— sino que es solo una de sus manifestaciones históricas (Kaplan, 1969; Clastres, 2013): “las naciones, al igual que los Estados, son una contingencia, no una necesidad universal” (Gellner, 1983, p. 19). El Estado-nación comienza a tomar forma en la Revolución Francesa y alcanza su máximo desarrollo, expansión y dominación a mediados del s. XX (Cabrero, 2010; Regalsky, 2009; Hobsbawn, 1991; Bartolomé, 2006; Zavaleta Mercado, 1967), constituyéndose como el “monopolio de representación soberana de un territorio y su población” (Reina, 2011, p. 31) en la modernidad.

---

<sup>33</sup> Se desarrollarán en detalle estas visiones políticas críticas aymara y mapuche sobre etnicidad y nacionalidad en los siguientes subapartados.

<sup>34</sup> En el derecho internacional, particularmente en la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados —más conocida como Convención de Montevideo, ratificada por Chile y México— se señala que un Estado existe cuando hay: una población permanente, en un territorio determinado, con un gobierno propio y la capacidad de entrar en relaciones con otros Estados (OEA, 1933).

El monopolio de representación que implica el Estado-nación se caracteriza por el dominio económico, político, ideológico y sociocultural que una parte de la población ejerce de manera hegemónica sobre el resto de la población a través del Estado, a partir de la sucesiva aparición de diversas formas de dominación hasta llegar a la forma legal-burocrática expresada en el cálculo racional del Estado contemporáneo (Bartolomé, 2006; Gellner, 1983; Weber, 1979). La dominación estatal se basa en el monopolio de la fuerza o ejercicio hegemónico de la coacción física (Weber, 1979), legitimando dicho dominio en la capacidad de expropiar el poder “ante el conflicto derivado de la presencia de diferentes actores sociales en competencia” (Bartolomé, 2006, p. 137). El Estado es también una elaboración fundamental y distintiva de la división social del trabajo: “la especialización y concentración del mantenimiento del orden” (Gellner, 1983, p. 16).

Para el pensamiento marxista, el Estado se constituye en sociedades internamente diferenciadas con una división y conflicto de clases, por lo que este no sería el órgano político de toda la sociedad, sino de una parte de ella —la burguesía—, la que se apropia de su funcionamiento económico y monopoliza la vida política y la violencia para ejercer su dominio sobre la otra parte —el proletariado— (Engels, 1975; Martínez, 2017). El Estado no es un “ente neutral o vacío que puede ser llenado de contenidos por el que llegue al poder, ni una plataforma de diálogo y de un ‘contrato social’ ... sino una estructura ... diseñada por y para el capital” (Makaran, 2018, p. 36); o una “forma política del capital” (Navarro, 2015, p. 48). El Estado-nación es, desde esta perspectiva, un sistema que permite construir y articular el mercado mundial, a través del cual las clases dominantes ejercen su dominio político y cultural sobre las clases dominadas y las diversas poblaciones que las componen. Las primeras subordinan a las segundas a sus propios fines económicos y políticos para poder participar en condiciones favorables en el mercado (Althusser, 2018; Regalsky, 2009; Wallerstein, 1988), promoviendo la unidad y soberanía nacional desde el Estado para facilitar su dominio sobre el mercado interno y su participación en el externo (Zavaleta Mercado, 1967).

Ahora bien, la hegemonía Estado-nacional es alcanzada por las clases dominantes no solo a través del monopolio de la fuerza y el dominio del mercado, sino también a través de los aparatos ideológicos del Estado: la familia, el sistema escolar, el sistema político, el sistema judicial, el sistema religioso, los medios de comunicación de masas, los sindicatos, la cultura. La clase dominante pretende un control total de la producción de sentido social, con el fin de mantener su dominio político y sociocultural sobre las clases dominadas, más allá del ámbito meramente productivo (Althusser, 2018; Gramsci, 1982). Los aparatos represivos, el control del mercado interno y la hegemonía sociocultural se articulan así para que la clase dominante imponga su propia visión del Estado y la nacionalidad a todos los grupos sociales que existen dentro del que reclaman “soberanamente” como “su” territorio.

Al no aceptar grupos sociocultural y políticamente diferenciados en el ámbito de su hegemonía, el derecho que el Estado-nación otorga a los grupos considerados “minorías”, “subalternidades”, “otros” o “etnias” en relación con su proyecto nacional único, es solamente parecerse a un “nosotros” definido unilateralmente desde dicho proyecto (Bartolomé, 2000, 2006). Makaran y López (2018) ilustran este fenómeno, para el caso de la propiedad de la tierra y la organización comunitaria de los pueblos y naciones indígenas en la actual Bolivia, del siguiente modo:

La República, a cambio de una ilusoria ciudadanía, pretendió despojar al campesino quechua-aymara de lo máspreciado, la tierra y la comunidad, legitimando dicho despojo con un proyecto modernizador para el cual todas las formas colectivas de propiedad eran “bárbaras”, “retrógradas” y necesariamente debían ser aniquiladas, puesto que imposibilitaban el mencionado monopolio estatal. (Makaran y López, 2018, p. 35)

Por otro lado, la nación como la conocemos hoy en día en América Latina, surgió durante la Revolución Francesa, consolidándose junto al sistema político estatal en el binomio histórico Estado-nación en los procesos de independencia en contra del colonialismo europeo en el s. XIX. La nacionalidad —y el nacionalismo como identidad colectiva específica ligada a la modernidad— son “el valor más universalmente legítimo en la vida política de nuestro tiempo” (Anderson, 1993, p. 19), pues todos tienen y deben tener una nacionalidad; tener una nacionalidad es incluso considerado un derecho humano (ONU, 2015, Art. 15, p. 32).

Considerada como producto histórico, para algunos autores la nación sería “una etnia territorialmente definida, ideológicamente construida, jurídicamente estructurada y políticamente organizada por el Estado” (Bartolomé, 2006, p. 143) y la nacionalidad una identificación colectiva producida por el Estado (Bartolomé, 2006). Para Smith las naciones son etnias económicamente integradas en un sistema de división del trabajo “cuyos miembros poseen igualdad de derechos en tanto son ciudadanos de una comunidad política no mediada” (Smith, 1983, p. 187) que incluiría tácitamente al Estado por considerar organización económica, igualdad jurídica y autonomía política en su conceptualización, los que serían tres rasgos definitorios del Estado (Bartolomé, 2006, p. 140). Una de las conceptualizaciones más paradigmáticas la entrega Anderson, señalando que la nación es “una comunidad política imaginada como inherentemente limitada y soberana” (1993, p. 23), incluyendo al Estado tácitamente también, pues la garantía de la libertad de las naciones sería el Estado soberano (Anderson, 1993). Otros autores latinoamericanos como Gutiérrez Chong (2000) y Reina (2011), señalan explícitamente que la gran diferencia entre etnia y nación sería precisamente la posesión del Estado y su capacidad de generar cohesión social.

Por donde se mire, las conceptualizaciones de nación parecieran ligadas explícita o tácitamente al Estado, como si los marcos epistemológicos que nos permite la modernidad impidieran imaginarnos las naciones de otra forma. Pero la verdad es que esa es una visión impuesta, ya que las naciones pueden estar asociadas o no a una configuración política estatal. Amplias investigaciones y reflexiones al respecto ha realizado la antropología política con las llamadas sociedades sin Estado o contra el Estado (Clastres, 2003) y los etnonacionalismos (Makaran, 2009; Lavanchy, 2005; Foerster, 1999); la politología o ciencia política con las naciones sin Estado como kurdos, palestinos, catalanes, escoceses, etc.; y la filosofía alemana al distinguir entre *Staatnation* (nación estatal) y *Kulturnation* (nación cultural)<sup>35</sup> a principios del s. XX (Makaran, 2009), demostrando que esta visión estatista de la nación tiene un origen histórico y político determinado.

Por su parte, el nacionalismo es para Gellner la teoría de legitimidad política en la que “los límites étnicos no deben contraponerse a los políticos, y especialmente ... no deben distinguir a los detentadores del poder del resto” (Gellner, 1983, p. 14) para sostener dicha legitimidad. Así como el marxismo señala que el Estado no es el órgano político de toda la sociedad sino de una parte de esta, la nación, el nacionalismo y la nacionalidad no son construcciones colectivas, sino que “artefactos culturales de una clase particular” (Anderson, 1993, p. 21) que esta utiliza para sostenerse en el poder. El nacionalismo construido e impuesto por la clase dominante a través de los aparatos ideológicos de Estado, obliga a las comunidades políticas preexistentes a redefinir sus sistemas de relaciones sociales y culturales según las nuevas normas fijadas por el Estado (Habermas, 1989; Bartolomé, 2006), generando de este modo, entre otras consecuencias, un proceso forzado de homogenización cultural.

En el caso de América latina, el Estado que comienza a constituirse con los procesos independentistas del s. XIX es siempre preexistente a la construcción de las naciones: en la región, ninguna formación estatal es producto de una comunidad etnocultural preexistente. Las naciones latinoamericanas fueron conformadas sobre colectividades humanas heterogéneas, producidas durante el proceso de colonización, posterior independencia y consolidación de los Estados-nación (Bartolomé, 2006, 2000; Díaz-Polanco, 2003). El Estado concibe la heterogeneidad interna como un estigma o defecto de la nación que debía ser superado (Díaz-Polanco, 2003), por lo que intenta unificarla sobre un ideal o ficción homogéneo de

---

<sup>35</sup> Los conceptos de *Staatnation* y *Kulturnation* son nociones distintas de nación, uno es político y el otro culturalista. La nación estatal viene principalmente del pensamiento anglosajón y se comprende como una colectividad política cuyos miembros están unidos por la voluntad y convencimiento común de vivir dentro de un orden político-estatal. Este concepto político de la nación, que coincide con la configuración Estado-nacional, predomina en América Latina. Por otra parte, la nación cultural proviene principalmente de Europa central-oriental y Alemania, y refiere a “una comunidad unida por los lazos de una lengua, cultura, tradición y descendencia comunes, enraizada en el pasado mítico” (Makaran, 2009, p. 42), esto es, una comunidad basada en lo étnico más que en lo político. La comunidad nacional puede existir sin el Estado porque esta lo precede. La nación culturalista se diferenciaría de la etnicidad por la existencia de un proyecto político de carácter nacional (Bartolomé, 2006; Makaran, 2009; Smith, 2000).

colectividad nacional, sobre una comunidad imaginada (Anderson, 1993), impuesta sobre una heterogeneidad de identidades étnicas que se intentó borrar y asimilar.

La imposición de una sola nación implica la cancelación artificial de la heterogeneidad interna a los estados, la cual no solo es étnica y cultural, sino que multidimensional y, en muchos países latinoamericanos, hasta abigarrada —en el sentido de una superposición desarticulada de diferentes tipos de sociedad y, por lo tanto, de tiempos históricos, modos de producción, formas de gobierno, etc.— (Zavaleta Mercado, 1981, 1986). En el proceso histórico de América Latina, según Zavaleta Mercado, el Estado-nación no fue construido orgánicamente respecto del conjunto de territorios y la diversidad de sistemas de relaciones sociales preexistentes, sino que se construyó como un Estado aparente (Zavaleta Mercado, 1967). En muchos países lo que existe es un abigarramiento social, es decir, procesos de construcción de Estados-nación parciales, incompletos. Así, nación y Estado-nación serían “formas óptimas” de construcción de la ecuación social, de una articulación entre Estado y sociedad civil que existiría solo a través de la construcción de hegemonía —en donde economía, vida social y forma de gobierno se corresponden y retroalimentan positivamente—; esto no se habría dado en la construcción de todas las Repúblicas latinoamericanas y sus Estados aparentes (Tapia, 2009; Zavaleta Mercado 1986).

Cabe decir también que la construcción del nacionalismo por parte del Estado-nación en América Latina está directamente relacionada al desarrollo del colonialismo interno (González Casanova, 2006a, 2006b)<sup>36</sup> posterior a las independencias. En el colonialismo interno, las clases o grupos dominantes ejercen un control y dominio sobre el resto de los grupos sociales preexistentes a la formación del Estado-nación, de manera similar a la que antes ejercía el dominio colonial europeo: “los sectores hegemónicos dominan culturalmente y explotan materialmente a los pueblos indígenas, reproduciendo internamente las dinámicas coloniales globales asociadas a modalidades específicas de acumulación de capital” (Salatino, 2014). El dominio colonial interno se expande y fortalece a través del monopolio económico y cultural que promueve el nacionalismo mediante el dominio militar, político y administrativo que ofrece ahora el Estado-nación independiente, volviéndose la base de legitimación para una estructura social colonial que consolida el dominio y la explotación del nativo por el nativo (González Casanova, 2006a).

El colonialismo interno que ejerce el Estado-nación latinoamericano sobre los pueblos y naciones indígenas tiene características similares al colonialismo que ejercieron los imperios coloniales europeos sobre los pueblos de la región entre el s. XV y el s. XIX:

1. Generalmente se ejerce sobre un pueblo racializado y/o etnizado considerado como perteneciente una raza y/o etnia diferente a la dominante. Sobre esa diferencia la sociedad

---

<sup>36</sup> Fue el sociólogo inglés Wright Mills quien utilizó la expresión de colonialismo interno por primera vez, pero fue Pablo González Casanova quien la convirtió en un concepto analítico (Torres, 2017).

- nacional construye una condición de superioridad respecto del grupo etnizado/racializado, estructurando la desigualdad étnica y racial.
2. Se expropia a los pueblos y naciones indígenas la administración y responsabilidad jurídico-política sobre sus territorios, por lo que no cuentan con un gobierno propio.
  3. Estos no participan en los más altos cargos del gobierno jurídico, político y militar del Estado-nación, “salvo en su condición de ‘asimilados’” (González Casanova, 2006b, p. 410).
  4. Los derechos de los pueblos colonizados, etnizados e inferiorizados son regulados e impuestos por el gobierno central del Estado-nación, así como su situación económica, política, social y cultural (González Casanova, 2006b y 2006a; Torres, 2017).

Los Estados-nación de América Latina basaron la construcción de sus economías nacionales en la expansión territorial y económica hacia los territorios indígenas, las que consolidaron en más de 300 años de régimen colonial. Así, las relaciones coloniales también son producto del régimen capitalista (Bonfil Batalla, 1972; cf. Calfucura, 2018). A través del concepto de colonialismo interno se comprende que las grandes diferencias que existen entre los grupos sociales que ejercen las prácticas coloniales y aquellos que son colonizados y etnizados o racializados, son parte del mismo proceso histórico y representan el funcionamiento de una sola sociedad global capitalista, y no sociedades “modernas” coexistiendo con sociedades “tradicionales y atrasadas” (Stavenhagen, 1981; Torres, 2017).

Ahora, los patrones de diferenciación social que organizan jerárquicamente la estructura social colonial interna no solo se basan en las clases sociales, sino que también estarían organizados por distinciones étnicas, raciales y de género (Stavenhagen, 1969; Bartra, 2016; Segato, 2014). El colonialismo, además de clasista, es sexista y racista, pues la opresión y la explotación también están racializadas, etnizadas y generizadas: “colonialismo racista es la forma histórica que adopta en su periferia el expansionismo del capital” (Bartra, 2016, p. 279). De este modo las formas en las que se ejerce el colonialismo interno no son solo económicas —despojo territorial, explotación, dependencia económica, inserción desventajosa en los intercambios comerciales— sino que también políticas y culturales (Torres, 2017).

El colonialismo interno implica una desterritorialización de los pueblos y naciones indígenas, la pérdida de vínculos ancestrales con el territorio, la desnacionalización, la marginalización y el extrañamiento, generando que los pueblos y naciones indígenas sean percibidos como extranjeros en sus propios territorios (Reina, 2011; Bartolomé, 2006; Giménez, 2000). Así, los pueblos y naciones indígenas pueden comprenderse como naciones des-territorializadas, comunidades culturales “disociada[s] real o simbólicamente de su territorio ancestral por desplazamiento forzado, despojo o por la legislación basada en su relación con la tierra en términos instrumentales” (Giménez, 2000). Desde esta perspectiva el territorio es un elemento fundamental en la construcción social de la etnicidad y la nacionalidad; constituye en sí mismo un espacio de inscripción de la cultura, un marco de distribución de instituciones y

prácticas culturales espacialmente localizadas, así como un objeto de representación y apego afectivo (Giménez, 1999).

Otra voz crítica en América Latina respecto a la relación entre nación y colonialismo es Frantz Fanon, quien reflexiona sobre la construcción teórica europea de nación en el contexto de los procesos de liberación nacional de mediados del s. XX. Fanon considera que, para los pueblos en situación de dominación colonial, la nación constituye un lugar de ruptura con la colonización en donde el nacionalismo es parte de su respuesta anticolonial. Ahora bien, puntualiza que la lucha por la descolonización implica necesariamente superar las limitaciones de la retórica étnica o cultural nacionalista (Antileo, 2013; Hernández, 2009). Así, en la perspectiva de Fanon, lo relevante de la nación sería en realidad su capacidad articuladora en términos político-sociales e históricos y no su fundamento étnico<sup>37</sup>. La nación no se constituye en un ser-nacional étnico originario y esencial, sino que en la emergencia de un estar-nacional en lucha de liberación contra el colonialismo (Hernández, 2009). Es en este sentido fanoniano que el concepto de nación adquiere potencia en las luchas anticoloniales de los pueblos y naciones indígenas (Antileo, 2003), desde el reconocimiento de la plurinacionalidad de los Estados latinoamericanos hasta la construcción de autonomías nacionales y nuevas posibilidades de futuro para los mismos.

Como señala Guerrero, el establecimiento de una frontera étnica, de un límite o separación entre unos y otros debido a sentidos de pertenencia políticos, es un “artilugio simbólico de dominación que, en las relaciones de poder cotidianas, produce y reproduce a la vez al indio y al blanco mestizo” (Guerrero, 1998, p. 114). La distinción entre indígenas y no indígenas presenta un principio binario, una estructura simbólica elemental y eficaz que es perpetuamente reproducida por la violencia cotidiana del racismo (Guerrero, 1998). La discriminación étnico-racial se torna así un elemento fundamental en cómo se organizan las relaciones sociales y políticas entre la sociedad dominante representada en el Estado-nación y los grupos humanos etnizados y racializados, aquellos principalmente entendidos como “otros” en América Latina (González Casanova, 2006a; Hopenhayn y Bello, 2001; Quijano y Wallerstein, 1992).

Así, se estructura un mundo de la vida históricamente moldeado por la dominación de unas poblaciones sobre otras. Las distinciones étnicas creadas por el Estado, las fronteras étnicas, engendran la diferencia a partir de oposiciones binarias como inferioridad/superioridad, etc., legitimando la dominación de la población racializada y etnizada por la población dominante blanca mestiza. El Estado clasifica a los

---

<sup>37</sup> “No se prueba la nación con la cultura, sino que se manifiesta en la lucha que realiza el pueblo en contra de las fuerzas de ocupación ... la cultura nacional no es el folklore en donde un populismo abstracto ha creído descubrir la verdad del pueblo. No es esa masa sedimentada de gestos puros ... cada vez menos atribuibles a la realidad presente del pueblo. La cultura nacional es el conjunto de esfuerzos hechos por un pueblo en el plano del pensamiento para describir, justificar y cantar la acción a través de la cual el pueblo se ha constituido y mantenido. La cultura nacional, en los países subdesarrollados, debe situarse, pues, en el centro mismo de la lucha de liberación que realizan esos países” (Fanon, 2018, pp. 175, 183).

habitantes del país en rangos étnicos, de clase y género, precisamente para realizar distinciones sociales, y de este modo “establecer en cada momento quienes pertenecen al sector de los legítimos miembros del Estado-nación y quienes son los excluidos del poder masculino-ciudadano” (Guerrero, 1998, p. 120).

Esta investigación de tesis permitirá identificar las distinciones étnicas que realiza el Estado dentro de dos programas concretos de fomento productivo rural para pueblos y naciones indígenas de Chile y México. Así, se podrá comprender cómo son representados los pueblos y naciones indígenas desde la visión dominante del Estado-nación, cómo esta visión afecta el diseño de ambos programas y la relación entre los pueblos y naciones indígenas y el propio Estado.

### 3. Pueblos y naciones Indígenas

Entre los grupos sociales etnizados por el proceso de construcción del Estado-nación en América Latina destacan los pueblos y naciones indígenas, también llamados pueblos originarios, primeros pueblos, naciones originarias, primeras naciones, etnias, indios, aborígenes, etc., según sea la aproximación conceptual, histórica y política desde la que se les nombra. A continuación, se muestran algunas de las principales conceptualizaciones utilizadas en América Latina y se explica la utilizada a lo largo de esta tesis.

“Indio” es una categoría social colonial creada inicialmente por la confusión de los colonizadores españoles que en sus primeros viajes pensaban estar llegando a las Indias, a partir de lo cual comenzaron a referirse indiscriminadamente con dicho término a todos los pueblos, naciones y personas que fueron encontrando en la región (Bonfil Batalla, 1972; Ferrari, 1984; Levi y Maybury-Lewis, 2012; Pozas y Pozas, 1971; Sánchez Parga, 2013). Dada la relación conflictiva que implica la dominación colonial, este término se fue cargando de valor negativo, dotándolo de un carácter racial y racista (Ferrari, 1984). Luego de las independencias, dicha denominación colonial se preservó a través del colonialismo interno de carácter territorial, político, económico y sociocultural (González Casanova, 2006a). A través de la conquista militar, el despojo económico y la construcción de institucionalidad y normativa, las nacientes repúblicas latinoamericanas buscaron sistemáticamente la destrucción y/o asimilación de estos pueblos y naciones como colectividades humanas diferenciadas, como si aquel comprendido como “indio” encarnara todo lo que la sociedad criolla y sus gobernantes querían negar del pasado colonial y a la vez eliminar del proyecto de sociedad nacional futura (Díaz-Polanco, 2003); como si la calidad de indígena representara un desajuste frente a la sociedad nacional (Bonfil Batalla, 1972; Ribeiro, 1971).

A fines de los años 20 y desde una visión marxista latinoamericana, José Carlos Mariátegui escribía sobre la cuestión indígena en Perú. Señala que esta que sería un problema fundamentalmente económico y político asociado al despojo de la propiedad de la tierra por el régimen económico y social al que han sido históricamente sometidos los pueblos y naciones indígenas, y no una problemática administrativa, étnica,



racial o cultural: “Hemos dejado de considerarlo abstractamente como problema étnico o moral para reconocerlo concretamente como problema social, económico y político” (Mariátegui, 1972). Para este enfoque, las reivindicaciones indígenas carecerían de concreción histórica mientras se mantengan en un plano meramente cultural o identitario: para adquirir realidad histórica necesitarían convertirlas necesariamente en reivindicaciones económico-políticas (Mariátegui, 2007, 1972).

En los años 20 y 30 del s. XX en América Latina, bajo la influencia del discurso antropológico e indigenista, la referencia al “indio” se va despojando de su significado peyorativo y de origen colonial, para eufemizarse con el significado etnológico de “indígena”, para referir a los nativos de una cultura (Makaran, 2020; Sánchez Parga, 2013). El indigenismo retoma la defensa de los indígenas iniciada en la colonia por los religiosos dominicos, planteando como problema la existencia de masas explotadas y segregadas de campesinos descendientes de los pueblos tradicionalmente llamados indios en la colonia. El indigenismo académico y el literario también introducen la noción de raza asociada a la de indígena, inmovilizándolo históricamente en su condición de descendiente de los pueblos que habitaban el continente antes de la conquista española (Ferrari, 1984). El indígena fue objeto predilecto de reflexión académica y política — particularmente intensa en México después de la revolución— y su conceptualización era demandada también como una “definición funcional” desde el Estado para delimitar a los sectores de la población que serían objeto de la acción estatal a través de la política indigenista.

Posteriormente, la antropología latinoamericana y especialmente el indigenismo mexicano de los años 40-60 intentan dotar a la noción de indígena de un contenido cultural particular (Comas, 1953; Gamio, 1957; León Portilla, 1966) y, en algunas excepciones, esta se comprendía como categoría de auto-adscripción como en la actualidad se comprende a la etnicidad (Caso, 1948). Esta discusión va a tener un giro en los años 70 con el trabajo de Guillermo Bonfil Batalla, quien señala que ante la diversidad de grupos sociales que se denominan bajo la categoría supraétnica de indio, no es posible definirla por contenidos específicos, ni culturales, ni de otro tipo. La clave estaría en una relación particular entre los llamados indios y otros sectores del sistema social colonial del que formaban parte: “La categoría de indio denota la condición de colonizado y hace referencia necesaria a la relación colonial” (Bonfil Batalla, 1972, p. 22)<sup>38</sup>. Es quien ejerce el poder y está en la posición de colonizador el que designa al indio para marcar su condición de colonizado, de despojado de sus tierras y medios de vida, de su cultura y su autonomía sociopolítica (Giménez, 2000). La pregunta “¿qué es un indígena?”:

---

<sup>38</sup> Lo mismo sucede para la población afrodescendiente con la palabra negro: “la falta de discriminación en cuanto a sus orígenes y filiaciones étnicas, la negación de su individualidad, el englobamiento dentro de una sola y misma categoría (el negro/los negros). ‘Negro’ e ‘indio’ son, en resumen, las dos categorías que designan al colonizado en América” (Bonfil Batalla, 1972, p. 26).

Nunca se plantea al margen de una condición colonial y de relaciones coloniales ni por parte del mismo indígena, ni de quienes no son indígenas ... la respuesta ... nunca será ajena a la relación del indígena con su propia condición colonial. (Sánchez Parga, 2013, p. 84)

Antes de la colonización europea de América no existía ninguna categoría supraétnica que agrupara a todos los pueblos y naciones que habitaban el continente. Es el proceso de conquista y colonización el que va a dislocar el orden social previo y a estructurar uno nuevo, enmascarando la especificidad histórica y cultural, convirtiéndolos en el nuevo orden colonial, en este ser plural y a la vez uniforme que es el indio. En dicho orden lo que cuenta “es la relación de dominio colonial en la que caben solo dos polos antagónicos, excluyentes y necesarios: el dominador y el dominado, el superior y el inferior, la verdad y el error” (Bonfil Batalla, 1972, p. 23). La racionalización de esta relación jerárquica bipolar entre colonizador y colonizado postula la supremacía cultural del colonizador debido a su supuesta superioridad racial y civilizatoria; pero dicha diferencia cultural no es un ingrediente más del dominio colonial, sino que un elemento estructural indispensable (Bonfil Batalla, 1972; Quijano y Wallerstein, 1992). La categoría de indio como colonizado, se relaciona así no solo con el colonialismo europeo del s. XVI, sino también con el colonialismo interno ejercido desde el s. XIX por los nuevos Estados-nación americanos (González Casanova, 2006a, 2006b).

Las nuevas Repúblicas surgidas en los procesos de independencia declararon a “los indios” por decreto iguales ante la ley y ciudadanos de las nuevas naciones. Por otra parte, la deconstrucción del indio como categoría social colonial, así como la reparación del despojo y exclusión del que eran objeto desde la conquista española, no se reducían a un simple cambio de nombre o a un cambio administrativo y/o jurídico (Mariátegui, 2007; Bonfil Batalla, 1972). La desaparición del indio como categoría colonial implica necesariamente una transformación descolonizadora de toda la estructura social (Rivera Cusicanqui, 2010), pero las Repúblicas, por el contrario, profundizaron el orden colonial impuesto, conservando en su estructura social interna el orden binario instaurado en los tres siglos anteriores (Pablo González Casanova, 2006a, 2006b; Guerrero, 1998). En consecuencia, “los indios continuaron como una categoría social que denotaba al sector dominado ... ahora en el seno de países políticamente independientes” (Bonfil Batalla, 1972, p.30) y las políticas públicas focalizadas en estos —como forma de poder del Estado— en consecuencia, casi siempre profundizaron la situación de despojo territorial, explotación, exclusión y desigualdad que el colonialismo significó para ellos.

En los años 70 también se dio con fuerza la emergencia del llamado movimiento indígena<sup>39</sup>, junto con la discusión de la relación entre etnicidad y clase “que se manifestó en el cuestionamiento o el rechazo de la

---

<sup>39</sup> Tres expresiones tempranas de la emergencia de movimientos son la Federación Shuar en Ecuador, el Consejo Indígena Regional del Cauca (CRIC) en Colombia y el katarismo boliviano (Assies, 2009).

categoría de ‘campesinos’ ... la diferenciación socioeconómica entre los mismos indígenas contribuyó al replanteamiento de la cuestión” (Assies, 2009, p. 90). Algunos autores defienden la relación estrecha entre etnicidad y clase con conceptos como el de campesindio (Bartra, 2016), precisamente para marcar que clase y etnicidad serían “dimensiones inseparables de la emancipación rural: la clasista y la étnica, la que viene del capitalismo general y la que nace del colonialismo” (Bartra, 2016, p. 295). Ahora bien, existen ejemplos de movimientos indígenas que tuvieron un redescubrimiento y despertar de su conciencia étnica fuera de las divisiones clasistas, como el caso aymara en Bolivia<sup>40</sup> (Makaran, 2009).

En los años 90 los movimientos indígenas toman un nuevo impulso como sujeto político (Assies, 2009; Lagos y Calles, 2007; Stavenhagen, 2005), no solo en América Latina en relación con los 500 años de la conquista, sino también en la movilización política anticolonial a nivel global (Rivera Cusicanqui, 2010; Levi y Maybury-Lewis, 2012). En este proceso los términos de indígena y pueblo indígena son reapropiados por el movimiento para autodenominarse, como una forma de visibilizar sus luchas políticas locales a nivel nacional e internacional, articulando por primera vez organizaciones pluriétnicas y plurinacionales<sup>41</sup>, supra-étnicas (Bonfil Batalla, 1972) y/o pan-étnicas (Levi y Maybury-Lewis, 2012). Las organizaciones indígenas se articulan dentro de los Estados e internacionalmente por la defensa de sus territorios, el reconocimiento y ejercicio de derechos, y protección de sus vidas e intereses. En esta perspectiva, el pertenecer a un pueblo o nación “indígena” en la actualidad también implica un complejo proceso de articulación política de diferentes pueblos colonizados y etnizados, para defender sus intereses ante los Estados y en instancias internacionales (Levi y Maybury-Lewis, 2012). Así el autorreconocimiento como indígena implica necesariamente un posicionamiento político de confrontación frente al poder de las elites, del capital y del Estado: “rather than being a specific type of society, indigenous peoples instead represent a particular position or subjectivity vis-à-vis fields of power” (Levi y Maybury-Lewis, 2012, p. 77; cf. Quijano y Wallerstein, 1992).

Por otra parte, algunos grupos del movimiento indígena e intelectuales indígenas han rechazado por completo la categoría de indio, indígena, autóctonos, originarios y otras conceptualizaciones etnizantes para autoidentificarse políticamente, repensándose bajo el concepto “nación” en su lucha anticolonial contra el Estado-nación latinoamericano. Fue el caso del etnonacionalismo mapuche de los años 90 (Foerster, 1999; Lavachy, 2005), que algunos autores ven como una respuesta ante las transformaciones

---

<sup>40</sup> En el caso aymara en Bolivia, el resurgir étnico, más allá de las divisiones de clases en los 70, fue motivado por la decepción de las reformas que prometió la Revolución de 1952 (la nacionalización de minas, la reforma agraria, el voto universal y la reforma educativa). Estas reformas supuestamente tenían que “hacer progresar” al indio como “campesino” u “obrero”, pero no terminaron con la marginación y discriminación racista de la que eran objeto (Makaran, 2009).

<sup>41</sup> Por ejemplo, la fundación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en 1986 o el Congreso Nacional Indígena (CNI) de México en 1996.

de la globalización (Lavanchy, 2005; cf. Antileo, 2003). En este caso, la visión etnonacionalista representa a una parte de la sociedad mapuche que no se considera chilena, que tiene una identidad nacional y territorio propio en disputa y que se autoidentifica “no como una etnia sino —concepto considerado peyorativo y funcional al sistema de dominación— plenamente como una nación” (Lavanchy, 2005). La siguiente cita expresa la postura etnonacionalista mapuche, que en la crítica del concepto de indio e indígena devela las relaciones coloniales existentes entre la sociedad mapuche y el Estado chileno:

¿Indio o Indígena? ‘Ninguna de las anteriores —fue la respuesta de un *fvtakeche* consultado— esa es una discusión que nos legaron nuestros conquistadores, nosotros somos mapuche’ ... estamos más cerca de los procesos de lucha como el de palestina o el de los kurdos (obviamente considerando las diferencias contextuales), más que de aquellas experiencias de los pueblos denominados -y autodenominados- ‘indígenas’ o ‘indios’ de América ... Esta discusión respecto de lo ‘indígena’ y lo ‘indio’, por cierto, no es trivial. Bajo el alero de lo ‘indígena’ el Estado-nación chileno y su institucionalidad construyen una serie de discursos y acciones de un sesgo integracionista y negador que desconocen los derechos políticos y territoriales que le son anexos a un pueblo, otorgándonos por el contrario solo la posibilidad de acceder a una serie de ‘convenios especiales’ y declaraciones de ‘segundo orden’ que carecen la mayor parte de las veces de efectividad en los hechos. (Cayuqueo y Painemal, 2003)

Esta visión también tiene detractores dentro del pueblo nación mapuche. Por ejemplo, algunos autores plantean una lucha anticolonial desde el autonomismo, al mismo tiempo que se critica fuertemente al etnonacionalismo. Para estos, los movimientos autonómicos son amplios e incorporarían a la mayor cantidad de actores para negociar con el Estado, mientras que los movimientos etnonacionales serían en sí mismos excluyentes, pues todo nacionalismo se basa finalmente en un límite étnico respecto del que hay “otros” que quedan fuera. Además, la partícula “etno” en etnonacional sigue estableciendo una diferencia respecto de un “verdadero” movimiento nacional, cayendo en la misma etnización criticada al concepto de indígena (Mariman et al., 2006).

Por otra parte, la denominación de pueblos originarios toma fuerza también a partir de los años 90 con la constitución de un multiculturalismo oficial en varios Estados-nación en respuesta al movimiento indígena, que para Rivera Cusicanqui (2010) sería una estrategia de las elites criollas para humanizar el *shock* neoliberal. La noción de origen que se asocia a los pueblos y naciones indígenas al llamarlos pueblos originarios sería esencialista, ya que contribuiría a pensar a estas colectividades humanas como parte de un pasado remoto —prehistórico— y no como sociedades contemporáneas, como sujetos políticos plenos. Particularmente en el caso boliviano que observa esta autora, el término pueblo originario al mismo tiempo que afirma y reconoce, invisibiliza y excluye a los pueblos y naciones indígenas: “es un término apropiado a la estrategia de desconocer a las poblaciones en su condición de mayoría, y de negar su

potencial vocación hegemónica y capacidad de efecto estatal” (Rivera Cusicanqui, 2010, p. 60). Desde esta perspectiva, la “ancestralidad” a la que remite el término “originario” para referir a los pueblos indígenas sería una de las mejores opciones del neoliberalismo para acallar las demandas de recuperación territorial, inclusión y equidad socioeconómica, libre determinación política, etc. (Rodríguez, 2011):

La noción de origen nos remite a un pasado que se imagina quieto, estático y arcaico. He ahí la recuperación estratégica de las demandas indígenas y la neutralización de su pulsión descolonizadora. Al hablar de pueblos situados en el “origen” se niega la coetaneidad de estas poblaciones y se las excluye de las lides de la modernidad. Se les otorga un status residual ... se las convierte en minorías, encasilladas en estereotipos indigenistas del buen salvaje guardián de la naturaleza ... el nuevo estereotipo de lo indígena conjuga la idea de una continuidad de ocupación territorial —invariablemente rural— con una gama de rasgos étnicos y culturales que van encasillando las conductas y construyendo escenarios para un despliegue casi teatral de alteridad. (Rivera Cusicanqui, 2010, p. 59).

Makaran (2009) señala algo similar en relación con el significado del término originario en la noción de “nación originaria” utilizada en la Constitución Política de Bolivia de 2009. A pesar de que esta última declara la plurinacionalidad del Estado boliviano, utiliza la noción de “originarias” para indicar que algunas naciones son en realidad naciones subordinadas, que pueden gozar de autonomía política, económica, jurídica, cultural y lingüística tan solo dentro del proceso integrador del Estado boliviano, fuera del cuál no tendrían derecho a la libre determinación (Makaran, 2009). Así, el concepto de originario, uno de los preferidos del multiculturalismo oficial latinoamericano, se habría constituido en uno de los mecanismos ocultadores de los actuales procesos de colonización interna estatal (Rivera Cusicanqui, 2010).

Es ante la discusión presentada hasta este punto que en esta investigación de tesis se habla y escribe sobre pueblos y naciones indígenas. “Pueblos y naciones”, por el sentido de autodeterminación que consideran ambos términos en el derecho internacional; “naciones” específicamente porque hay pueblos indígenas que sí tienen un proyecto político propio constituyendo naciones (aunque no necesariamente con un proyecto estatal), e “indígenas” porque esta palabra refiere a un conjunto de pueblos y naciones diversos que fueron etnizados y colonizados en el s. XVI y que en el s. XXI enfrentan cotidianamente el colonialismo interno en los Estados de la región.

Por otra parte, la representación estatal oficial sobre lo indígena se inserta e impone en forma de discurso y prácticas a través de instituciones como la escuela, las leyes, las políticas públicas, los medios de comunicación, etc., es decir, los llamados aparatos ideológicos de Estado (Althusser, 2018). Algunas lo hacen de manera explícita como definiciones funcionales en un programa o ley y, otras, de manera indirecta, como en los estereotipos presentes en las políticas, la educación pública y los agentes que las implementan. Estas constituyen así las narrativas oficiales que los Estados latinoamericanos construyen

sobre los pueblos y naciones indígenas, que se vuelve práctica a través de sus instrumentos concretos como leyes y programas, y en la implementación que realizan los agentes estatales en sus territorios. Ahora, tanto las representaciones como las prácticas en torno a los pueblos y naciones indígenas se basan en narrativas sociales más amplias, que en la forma de políticas y programas públicos se traducen en intervenciones muy concretas en las vidas y cotidianidad de estos. Cabe destacar que los pueblos y naciones indígenas, incluyendo a los propios participantes de las políticas y programas estatales, no son entes pasivos ante esta definición oficial e intervención desde el Estado, sino que generan interacciones de negociación, cooperación y conflicto con sus agentes, y se posicionan políticamente ante estas de forma cotidiana (De la Maza, 2012).

Estas narrativas oficiales se encuentran sintetizadas en las leyes, normas y disposiciones administrativas. En Chile, la definición oficial de indígena contenida en la Ley indígena N° 19253 antecede en quince años a la ratificación del Convenio 169 en 2008 (Ley N° 19253 de 1993); mientras que en México la definición oficial actual se creó en 2001 con las reformas a la Constitución y fue cabalmente tomada desde Convenio 169 que se había ratificado 11 años antes en dicho país (Zolla y Zolla, 2010). Cabe destacar que ambas definiciones parecen incompletas considerando la discusión teórica anterior.

En Chile se redacta la Ley indígena N° 19253 en 1993, cuatro años después de la creación del Convenio 169. El gobierno que creó la Ley<sup>42</sup> se había comprometido con el movimiento indígena y en particular con el movimiento mapuche en el Acuerdo de Nueva Imperial (1989) a ratificar las disposiciones del Convenio, pero esto finalmente no sucede hasta el año 2008, casi 20 años después. En particular, en su definición de indígena, la Ley N° 19253 chilena se diferencia del Convenio 169 y de la definición mexicana porque no considera el concepto de pueblo, debido al rechazo estatal y de las elites económico-políticas a las implicancias de autodeterminación que este tiene en el derecho internacional. En su reemplazo se utiliza la noción de etnia, como una acepción supuestamente políticamente inocua para referirlos, que en realidad devela la vigencia del colonialismo interno: “En Chile solo existe un reconocimiento como etnia, y las etnias carecen de derechos colectivos” (Mariman et al., 2006, p. 254).

La ley chilena considera a las “etnias indígenas” como parte de una única nación —la nación chilena—, siendo el reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad una demanda no cumplida hasta el día de hoy<sup>43</sup>. Para otorgar la “calidad de indígena”<sup>44</sup> —que permite a los pueblos y naciones indígenas en Chile participar de las políticas públicas— el Estado considera como indígenas solo a quienes:

1. Sean hijos de padre o madre indígena.

---

<sup>42</sup> El gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) fue el primer gobierno democrático después de la dictadura de Augusto Pinochet.

<sup>43</sup> Chile se encuentra actualmente (2021) en un proceso constituyente.

<sup>44</sup> Reconocimiento estatal individual de la identidad indígena en Chile.

2. Sean descendientes de las “etnias indígenas que habitan el territorio nacional, siempre que posean a lo menos un apellido indígena” (Ley N° 19253 de 1993, Art. 2).
3. Sean cónyuges de un indígena y se autoidentifiquen como tales.
4. Quienes mantengan “rasgos culturales de alguna etnia indígena, entendiéndose por tales la práctica de formas de vida, costumbres o religión de estas etnias de un modo habitual” (Ley N°19253 de 1993, Art. 2).

Por otra parte, la definición estatal oficial mexicana de “indígena” contenida en el Art. 2 de la Constitución política de México desde las reformas de 2001, se asemeja a la del Convenio 169 al haber sido tomada de dicha legislación. Este considera a los pueblos y naciones indígenas como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el país en la época de la colonización y antes “del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ella” (Convenio 169, Art. 1, 1989). El Art. 2 de la Constitución política de México utiliza la palabra pueblo con las consecuencias jurídicas de libre determinación, menciona el proceso histórico de la colonización y que los indígenas se caracterizarían por tener una cultura propia. Acto seguido menciona la auto adscripción a la identidad indígena como principal forma de identificación (Zolla y Zolla, 2010) y el derecho a libre determinación como consagra el Convenio 169, pero acota que en un marco que asegure la unidad nacional. Define a México explícitamente como un país pluricultural pero no plurinacional, iniciando el Art. 2 con la categórica frase “La Nación Mexicana es única e indivisible” (Constitución política de México, 2020).

## Políticas públicas para pueblos y naciones indígenas en el desarrollismo latinoamericano

Detrás de los mecanismos que operan en el diseño e implementación de los programas de fomento productivo rural para pueblos y naciones indígenas, existen ciertas representaciones estructurantes sobre lo que es, lo que debe hacer y los resultados que debe tener un programa de fomento productivo rural; y, también, sobre quiénes son los pueblos indígenas y cómo y por qué trabajar en políticas públicas económicas focalizadas en ellos. Una de las ideas transversales a estas políticas, que permeó desde mediados del s. XX hasta la actualidad, fue la noción de desarrollo. A continuación, se explica la relevancia del concepto de desarrollo y su devenir teórico para la construcción de políticas públicas de cooperación económica en América Latina, qué se entiende en particular por desarrollo indígena —y su relación con la construcción de programas indígenas de fomento productivo— y por políticas públicas productivas en este contexto.

### 1. Construcción del concepto y la práctica del desarrollo

En la segunda mitad del s. XX la conceptualización sobre desarrollo en América Latina tuvo tres orientaciones teóricas principales, correspondientes con tres momentos históricos: la teoría de la

modernización en las décadas de los 50 y 60, con una visión economicista basada en el crecimiento económico; la teoría de la dependencia y la escuela estructuralista en los 60 y 70; y, en la segunda mitad de los 80 y los 90 —paralelo a la instalación autoritaria del neoliberalismo en la región— el surgimiento de aproximaciones críticas al concepto de desarrollo, incluyendo nociones sobre la importancia de la cultura, la ecología y la crítica al desarrollo mismo como discurso de poder en el post-desarrollo (Calfucura, 2018; Escobar, 2005). A través de estas perspectivas y su práctica concreta en términos de política, el desarrollo ha logrado posicionarse ideológicamente como inevitable y con un contenido ontológico inevitablemente benéfico, constituyendo así una de las principales narrativas de la modernidad (Palenzuela, 2008).

El proceso de modernización capitalista fue establecido institucionalmente a partir de los acuerdos internacionales alcanzados por los países industrializados después de la Segunda Guerra Mundial<sup>45</sup>, con base en la construcción de programas de ayuda para los países destruidos por la guerra. De este modo, inicialmente se planteó el desarrollo como una política específica de cooperación y asistencia entre países<sup>46</sup> (Calfucura, 2018; PNUD, 2010). En esta época, desarrollo equivalía a crecimiento económico, “industrialización, la tecnificación de la agricultura y la elevación de la productividad” (Calfucura, 2018, p. 2), reflejada en el nivel de ingresos de las personas y el Producto Interno Bruto (PIB). Desde esta visión economicista se distingue por primera vez entre países “desarrollados y subdesarrollados”, señalando que sería un deber de los primeros reducir las condiciones de pobreza de las poblaciones que no participaban de las condiciones de bienestar material occidental, generando mecanismos de ayuda financiera y asistencia técnica para que los países considerados subdesarrollados —entre ellos los de América Latina— pudieran salir de la pobreza. Con las políticas públicas y programas de cooperación en que se traducía concretamente la ayuda y asistencia entre países, se consideraba cubrir las necesidades básicas de las personas para que se mantuvieran dentro del sistema productivo mundial. Ahora bien, en el contexto de la Guerra Fría, la política desarrollista también permitía a las potencias occidentales “desarrolladas” mantener a los demás países supuestamente necesitados de dicha cooperación “para desarrollarse” dentro de su esfera de influencia geopolítica e ideológica capitalista (Calfucura, 2018; Paz Pellat et al., 2012; PNUD, 2010; Boisier, 2010; Stiglitz et al., 2008; Escobar, 2005).

En los años 60 y 70 surge en Latinoamérica una fuerte crítica a esta visión desde la escuela estructuralista en CEPAL, que desemboca en la construcción de la teoría de la dependencia. Esta señala que subdesarrollo

---

<sup>45</sup> Cf. Conferencia de Bretton Woods (Reyes Konings, 2010).

<sup>46</sup> En este contexto se crea el actual sistema de cooperación internacional que incluye al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial creados en 1944, y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945. Al sistema de la ONU se suman organismos específicos para distintas temáticas que implica el desarrollo, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 1945, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 1948 y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1968, entre otros.



y desarrollo son fenómenos concurrentes y no etapas consecutivas de un proceso ascendente de progreso económico capitalista. Los países llamados subdesarrollados lo serían por la existencia de relaciones de poder centro-periferia a nivel mundial, que les asignan un papel subordinado en la economía mundial como lugares de producción de materias primas de bajo valor agregado y reproducción de mano de obra barata, reservando la producción industrial y de alto valor agregado, así como las decisiones económicas relevantes, a los países autodenominados desarrollados. Estos últimos mantienen su alto nivel de bienestar material gracias a este sistema de explotación centro-periferia de los países subdesarrollados, el que además se repetiría a escala nacional-regional dentro de los países subdesarrollados debido al fenómeno del colonialismo interno (González Casanova, 2006a, 2006b). El estructuralismo y la teoría de la dependencia también van a criticar la visión economicista que había tenido la teoría y el ejercicio del desarrollo hasta ese momento, señalando que factores sociales, políticos e históricos son igualmente importantes que los económicos y debiesen ser considerados.

A fines de los 70 y principios de los 80 en el contexto autoritario o de dictadura en que se encontraban varios países de América Latina —entre ellos Chile y México— comienza a darse un proceso de neo-modernización neo-liberal (Calfucura, 2018) que implica cambios estructurales en toda la región<sup>47</sup>. Estos cambios van a generar serios cuestionamientos a la noción tradicional de desarrollo, por lo que desde mediados de los 80 comienzan a aparecer visiones críticas y nuevos conceptos asociados. Entre estas destacan el Desarrollo a Escala Humana (1986) de Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn en Chile y el concepto de Desarrollo Humano (1988) de Amartya Sen. En ambos enfoques existe una crítica profunda a la perspectiva economicista hegemónica del desarrollo, poniendo en el centro a la persona humana y no al crecimiento económico (PNUD, 2010; Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986). Sen en particular, va a poner el acento en las capacidades humanas, el poder hacer y ser, el cómo del qué o lo que se puede realizar con lo que se posee (PNUD, 2010).

También a fines de los 80 se construye el concepto de desarrollo sostenible, a partir del Informe Brundtland (1987)<sup>48</sup> de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Este señala que el desarrollo sostenible es aquel que logra la satisfacción de “las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (ONU,

---

<sup>47</sup> El epítome de este proceso va a ser el Consenso de Washington en 1989 (cf. Martínez y Soto, 2012), aunque en algunos países el neoliberalismo se implementa como tal recién con la llegada de los gobiernos democráticos o durante la llamada transición a la democracia.

<sup>48</sup> Uno de los principales antecedentes de la reflexión que lleva a la conceptualización del desarrollo sostenible es la publicación del informe “Los límites del crecimiento” (1972) de Meadows et al. (Boisier, 2010), en donde se plantea que un desarrollo basado en un crecimiento económico sostenido con una creciente explotación de recursos naturales y contaminación del planeta, provocaría que la humanidad alcance los límites absolutos de crecimiento en la tierra en menos de 100 años, causando nuestro colapso como civilización.

2020), emergiendo como el principio rector del desarrollo mundial a largo plazo hasta el día de hoy (ONU, 2020). Cinco años después esta idea va a derivar en la realización de la Cumbre de la Tierra de Río en 1992, cuyos acuerdos políticos llevarán en 1993 a la elaboración del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el que en sus Artículos N° 8 y N° 10 tiene disposiciones específicas sobre pueblos indígenas (ONU, 2020; FAO, 2011a; PNUD, 2010).

Otro concepto relevante para el desarrollo que se va a instalar dentro de sus criterios internacionales es el de cultura. Si bien muchos pueblos y naciones alrededor del mundo y la antropología plantearon con mucha anterioridad que cada cultura tiene su propia visión de desarrollo y que esta incide fuertemente en la implementación y resultados de las acciones de desarrollo consideradas desde los organismos de cooperación, el sistema de Naciones Unidas —y, luego, muchos Estados— lo van a incorporar como un criterio transversal recién a fines de los 80. Este proceso inicia desde la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) con la Década Mundial para el Desarrollo Cultural de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1988-1997), en la que incluye y amplía la consideración de la cultura como elemento fundamental para el desarrollo (PNUD, 2010).

Una de las principales instituciones en la promoción y conceptualización del desarrollo en el mundo es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), creado en 1965<sup>49</sup> como una agencia de cooperación y asistencia técnica para el desarrollo (PNUD, 2020). Esta institución va a establecer en 1990 el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual propone una manera más compleja de abordar la medición del desarrollo a partir de las reflexiones críticas descritas. En concordancia con el enfoque de capacidades propuesto por Sen (1988) y otros autores, se construye el IDH considerando indicadores de bienestar económico, salud y educación de la población. Por otro lado, se le critica dejar fuera elementos que ya eran considerados fundamentales por la ONU como la sostenibilidad ambiental, a pesar de lo cual sigue siendo hasta el día de hoy una de las principales formas de medir el desarrollo de los países, territorios subnacionales, distintos tipos de poblaciones humanas, etc., por parte del conjunto de agencias de cooperación internacional, Estados, gobiernos subnacionales y otras instituciones (PNUD, 2010; Boisier 2010).

También en los años 90 van a surgir críticas más profundas al concepto de desarrollo en sí mismo, considerado como un discurso de poder occidental que contribuye a la producción del llamado tercer mundo<sup>50</sup>, proponiendo así una crítica del “posdesarrollo” (Calfucura, 2018; Escobar, 2005). Siguiendo a la

---

<sup>49</sup> El PNUD se creó mediante la fusión del Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas (1949) y el Fondo Especial de las Naciones Unidas (1960) (PNUD, 2020).

<sup>50</sup> “Países en vías de desarrollo”, el nuevo eufemismo surgido cuando los conceptos de país subdesarrollado y tercer mundo fueron considerados ofensivos y estigmatizantes por la comunidad internacional.

crítica posestructuralista, los autores del posdesarrollo van a cuestionar la forma en que “Asia, África y Latinoamérica llegaron a ser definidas como ‘subdesarrolladas’ y, por consiguiente, necesitadas de desarrollo” (Escobar, 2005). El discurso del desarrollo hizo posible la creación de un campo profesional y un vasto aparato institucional desde mediados del s. XX, a través del cual este se desplegó en el discurso y las prácticas de los gobiernos de estas regiones, convirtiéndose en una fuerza social real que transformó la realidad económica, social, cultural y política en América Latina.

Según la crítica del postdesarrollo, el discurso del desarrollo no había logrado salir del marco paradigmático de la modernidad, definido por valores como el ser humano al centro del universo, y los valores de la razón, del universalismo, de la homogeneidad, del progreso y del orden (Hissong, 1996; Boisier, 2010). De este modo el desarrollo se torna uno de los principales dogmas en la narrativa de la modernidad (Hissong, 1996; Palenzuela, 2008), excluyendo a las voces y preocupaciones de los/as supuestos/as beneficiarios/as del desarrollo, e imponiéndoles una forma de hacer y ser “desarrollado” desde todo el sistema institucional y organizacional del desarrollo (Escobar, 2005). Es así que el postdesarrollo plantea, entre otros elementos críticos, el derecho a la diferencia y lo local como base para la reconstrucción moral y política de la sociedad (Calfucura, 2018).

Los cuestionamientos al desarrollo a fines del s. XX van a provocar la emergencia de una polisemia teórica y práctica de este (Boisier, 2010), concordante con la diversidad sociocultural y territorial en que habitamos realmente. Esta se expresa concretamente en múltiples propuestas conceptuales y prácticas para alcanzar el anhelado desarrollo: desarrollo rural integral, “Desarrollo Territorial, regional, local, bottom up, endógeno, ecodesarrollo sostenible, etc.” (Boisier, 2010, p. 14). Se profundizará solamente en el Desarrollo Territorial Rural (DTR) por ser “una de las más importantes orientaciones de políticas y programas para las áreas rurales de América Latina” (Soto, Beduschi y Falconi (Ed.), 2007, p. 5) y el principal marco analítico del desarrollo rural en América Latina en la década de los 2000.

El DTR ha sido definido como “un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (Schejtman y Berdegué, 2004, p. 4). Ese espacio determinado es un territorio, el que a su vez van a comprender como un espacio socialmente construido por los propios agentes territoriales, a partir de las relaciones sociales necesarias establecidas para alcanzar sus objetivos de desarrollo. Estos autores, se basaban en ocho “criterios orientadores del diseño de estrategias y políticas que tengan como objetivo contribuir a la superación de la pobreza rural” (Schejtman y Berdegué, 2004, p. 31) que quince años después simplificaron en cinco: enfoque multisectorial, vínculos urbano-rurales, inversión en los activos del territorios, participación efectiva y empoderamiento de los actores territoriales y la existencia de una visión de futuro colectiva (Christian,

Schejtman y Berdegué, 2020). Otros autores e instituciones que han trabajado con el enfoque DTR proponen otros énfasis teóricos, además de algunos de los ya mencionados: sostenibilidad ambiental, elementos socioculturales, capital social, etc. A pesar de ello, casi todos comparten algunos elementos esenciales: el carácter multisectorial, el carácter multidimensional (productivo, institucional y socioambiental), el vínculo rural-urbano y el desarrollo participativo y concertado de la sociedad territorial.

Es importante señalar que tanto los criterios ambientales como los culturales que los organismos de cooperación internacional incorporan en la conceptualización y diseño de acciones para el desarrollo, resultan fundamentales en la transformación del desarrollo asociado a los pueblos y naciones indígenas. Estos permiten, entre otras cosas, crear disposiciones de derecho internacional vinculante en materia específica de derechos humanos y desarrollo de los pueblos indígenas, pero siempre considerándolos como “sujetos de desarrollo”, elementos que se profundizarán en el siguiente subapartado.

## 2. Desarrollo indígena en América Latina

Paralelo al desenvolvimiento del desarrollismo como teoría y práctica de cooperación socioeconómica internacional —o como una de las principales estrategias de poder occidental y producción del tercer mundo (Escobar, 2005)— en América Latina se comienzan a establecer teorías y prácticas específicas para el desarrollo de los pueblos indígenas, comprendidos como sujetos de desarrollo. Durante gran parte del s. XX los pueblos indígenas son representados desde la mirada estatal como sujetos de necesidad (Rose, 2006; Agudo, 2015), esto es, como grupos que se encuentran en “pobreza”, “rezago material”, que “tienen bajos ingresos”, que “están desfavorecidos” en relación con el resto de la población. Diferentes autores utilizan distintas palabras para referirse a la condición de carencia en la que estarían los pueblos indígenas, pero todas justifican que estos necesitarían ayuda del Estado para poder salir de dicha condición y alcanzar el desarrollo (Parraguez, 2017). Este discurso en América Latina desde la década de los 40 del s. XX se traduce en un auge desarrollista sobre los territorios indígenas, el que será fundamental para estimular la producción de política pública y también académica respecto de “lo indígena” en nuestro continente. Detrás de esta producción hay una avanzada colonial interna hacia los territorios indígenas (Calfucura, 2018; Richards, 2016; González Casanova, 2006a, 2006b) y una reproducción de la dinámica centro-periferia dentro de los Estados, implicando nuevos procesos y dimensiones de despojo.

En los años 40 en México se va a desarrollar el indigenismo como corriente principal de la que van a abreviar las visiones de desarrollo indígena en toda América Latina. Este es entendido por algunos autores como una posición favorable de los no indígenas ante los indígenas (Favre, 1998), por otros como una política del Estado o “la relación que mantiene este aparato de poder con los pueblos indígenas, a los cuales los considera como subordinados” (Sámano-Rentería 2004, p. 141; cf. Parraguez, 2017) y por otros como un

“movimiento (intelectual y político) que sobrepasaba las fronteras de los países americanos e involucraba principalmente a los Estados, pero también a la sociedad y a los mismos grupos indígenas” (Vergara y Gundermann, 2016, p. 132). Independientemente de estas visiones, el indigenismo se traduce en las décadas posteriores a la Revolución, en una práctica estatal de carácter asimilacionista (Castro, 2009), que pretendía la incorporación de los pueblos y naciones indígenas a la cultura mexicana a través de la castellanización en la escuela pública y los primeros programas de reforma agraria. Es desde esta visión que se construyeron las primeras políticas públicas de desarrollo para pueblos indígenas en varios países de América Latina, con un carácter paternalista, asistencialista y que no enfrentaba la estructura de dominación colonial de fondo.

En los años 70 surge un indigenismo crítico, que lleva a la formulación de la noción de etnodesarrollo, que postula que los pueblos indígenas “no solo son capaces de gestionar y orientar su propio desarrollo, sino que la identidad étnica y la cultura propia presentan soluciones insustituibles a los problemas del desarrollo” (CEPAL, 1995). Este enfoque subrayó el fortalecimiento de la propia cultura, la importancia de la recuperación territorial y la autogestión, en el marco de pueblos indígenas que solicitaban apoyo del Estado para salir de la pobreza (CEPAL, 1995) y otros que, en cambio, comenzaban a gestar el movimiento indígena autónomo (Assies, 2009). Para esta corriente, si los pueblos y naciones indígenas seguían siendo pobres y sujetos de desarrollo para la cooperación internacional y los Estados-nación, era debido a la situación colonial que mantenían respecto de la sociedad dominante no indígena, influenciados por la noción de colonialismo interno a fines de los 60.

El espíritu de este indigenismo crítico se expresó en las Declaraciones de Barbados de 1971 y 1977, la primera fruto de una reunión de importantes antropólogos latinoamericanos del s. XX<sup>51</sup> —Miguel Alberto Bartolomé, Guillermo Bonfil Batalla y Darcy Ribeiro, entre otros— y la segunda de una reunión entre líderes indígenas de América Latina y antropólogos (Zolla y Zolla, 2010). La 1ª Declaración señala el derecho y plena capacidad indígena para construir sus propias alternativas históricas de liberación de la dominación colonial externa e interna, realiza una severa crítica al rol colonial de antropólogos y misiones religiosas y acusa al Estado de genocidio y etnocidio —señalando que las carencias indígenas son resultado de su sometimiento a la estructura colonial—, exigiendo la construcción de un Estado multiétnico en reparación, que ofrezca la misma asistencia económica, social, educacional y sanitaria que al resto de la población. Respecto de las políticas indigenistas de los gobiernos latinoamericanos, señala que estas se orientan a “la destrucción de las culturas aborígenes y se emplean para la manipulación y el control de los grupos indígenas en beneficio de la consolidación de las estructuras existentes” (Primera Declaración de

---

<sup>51</sup> A esta declaración se le critica la ausencia de los principales interesados: los pueblos y naciones indígenas (CEPAL, 1995).

Barbados, 1971) negando la posibilidad de que estos se liberen por sí mismos de la dominación y decidan autónomamente su propio destino (1° Declaración de Barbados, 1971).

La 2° Declaración de Barbados por su parte, explicita la dominación física (despojo de la tierra y la explotación laboral) y cultural de “los pueblos indios” de América (aquella que se ejerce cuando estos aceptan el modelo de desarrollo occidental como el más alto y mejor modelo a seguir, abandonando su propia cultura). Esta denuncia las políticas indigenistas, así como a la educación pública y a los medios de comunicación, como principales responsables de la dominación cultural indígena, señalando que el fin del colonialismo se alcanzará solo con el control propio de sus territorios y recursos naturales, y una organización política propia para la liberación y fin de toda dominación (Zolla y Zolla, 2010). Las Declaraciones de Barbados son unos de los principales documentos del movimiento indígena en los años 70 e inspirarán un periodo de revisión crítica respecto de la propia noción de indígena y, consecuentemente, del desarrollo indígena y las políticas y programas resultantes.

A principios de los años 80, las propuestas del indigenismo crítico y el etnodesarrollo se institucionalizaron en el sistema de cooperación internacional. En 1981 se realiza la Declaración de San José sobre Etnocidio y Etnodesarrollo a partir de una reunión de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) auspiciada por UNESCO, en la que participaron más de 50 líderes indígenas, académicos/as y funcionarios/as gubernamentales. Esta proveyó elementos para la discusión sobre procesos autonómicos y es el acta de nacimiento oficial del etnodesarrollo, entendido como el diseño e implementación de políticas que garanticen “a los grupos étnicos el libre ejercicio de su propia cultura ... mediante el fortalecimiento de la capacidad autónoma de decisión de una sociedad culturalmente diferenciada para guiar su propio desarrollo y el ejercicio de la autodeterminación” (Zolla y Zolla, 2010, p. 305-307). Luego, esta se va a considerar —al menos discursivamente— como política oficial en varios Estados (entre estos, México).

Otro elemento fundamental en la conformación del desarrollo indígena en América Latina fue el proceso de reemergencia del movimiento indígena como actor político a nivel regional y global desde los años 70 (Levi y Maybury-Lewis, 2012; Assies, 2009; Stavenhagen, 2005). Si bien en varios países y territorios hay una continuidad de la movilización política indígena desde la colonia, en esta época diversos pueblos y naciones construyen sus propios brazos políticos para llegar a la autonomía, pero también para dialogar y negociar con el Estado, incluso a nivel supranacional (Assies, 2009; Makaran, 2009). Esta reemergencia política también se expresa en la construcción de un sujeto político indígena supraétnico, como lo plantea por ejemplo el indianismo en la zona andina (Ávila, 2020). Algunos factores que contribuyeron a este proceso a nivel general fueron, entre otros, la iglesia católica y la teología de la liberación, la

implementación de escuelas rurales y la influencia de los maestros marxistas, la consolidación de los movimientos indígenas locales y su posterior articulación en redes regionales y nacionales reforzada por el desarrollo de un movimiento indígena transnacional y su participación en los foros de la ONU y, paradójicamente, las políticas indigenistas al desempeñar un papel relevante en la formación de una capa de intelectuales indígenas en diversos países (Makaran, 2020; Assies, 2009).

Dentro de la movilización indígena vale la pena destacar el desarrollo del indianismo desde los años 60 en Bolivia, que influye fuertemente en el movimiento indígena andino hasta el día de hoy. Esta corriente política va a postular la lucha anticolonial del indio en un sentido supraétnico, por su liberación política e ideológica de la colonialidad, el racismo, y la opresión de la sociedad blanco-mestiza, a partir de su autoidentificación como sujeto político en la construcción del autogobierno y la autonomía (Ávila, 2020). El autogobierno es el eje del proyecto de constitución del sujeto político indio en el indianismo, estableciendo una relación entre la capacidad que tienen los pueblos y naciones indígenas para decidir sus autoridades políticas y gobierno, con la base material que permite ejecutar e implementar dichas decisiones de forma autónoma (Ávila, 2020). Así, para esta corriente el desarrollo indígena impuesto desde el Estado y la institucionalidad blanco-mestiza no funciona; este solo sería posible desde el autogobierno y la autonomía que permite la constitución plena de un sujeto político indio<sup>52</sup>.

En la década de los 80 se va a dar en la mayor parte de los países de América Latina un proceso de neo-modernización neoliberal, que además de una importante reducción del Estado y las políticas sociales universales, va a impulsar procesos de desarrollo económico en los territorios que se consideraban socioeconómicamente rezagados. Esto produce un avance de la frontera productiva capitalista “hacia territorios remotos o con escasa influencia del Estado, generalmente habitados por pueblos indígenas” (Calfucura, 2018) y luego una reactivación de las formas económicas de colonialismo interno. A pesar de los serios cuestionamientos que se le hicieron, en los años 80 “el paradigma era el desarrollo y quienes no se conformaban o no llegaban a este modelo ideal, estaban rezagados históricamente” (Stavenhagen, 2005, p. 54). Cabe destacar que parte importante de este avance de la frontera productiva capitalista sobre los territorios indígenas se traduce en proyectos de inversión privada y un feroz extractivismo en sus territorios, al mismo tiempo que las políticas sociales y económicas estatales en políticas de ayuda social

---

<sup>52</sup> Este espíritu autonómico queda magníficamente reflejado en el Manifiesto de Tiwanaku de 1973, que expresa el ideario político del indianismo katarista en aquellos años: “Nosotros, los campesinos, quechuas y aymaras ... queremos el desarrollo económico pero partiendo de nuestros propios valores ... tememos a ese falso desarrollismo que se importa desde fuera porque es ficticio y no respeta nuestros profundos valores. Queremos que se superen trasnochados paternalismos y que se deje de considerarnos como ciudadanos de segunda clase ... solamente habrá desarrollo en el campo y en todo el país, cuando nosotros seamos los autores de nuestro progreso y dueños de nuestro destino ... la República no es para el indio más que una nueva expresión política de los dominadores ... con la Reforma Agraria los indios nos liberamos del yugo ominoso del patrón” (Manifiesto de Tiwanaku, 1973).

(Ávila, 2020; Boccara y Ayala, 2012). Para algunos autores, las concesiones realizadas por el Estado neoliberal a los pueblos y naciones indígenas —por ejemplo, las políticas de reconocimiento constitucional o las políticas multiculturales de inicios de los 2000— serían la contracara de las políticas económicas extractivistas y neocoloniales, o una forma de suavizar el *shock* económico neoliberal (Hale, 2002; Rivera Cusicanqui, 2010; Richards, 2016), lo que se profundizará en el siguiente subapartado.

El impulso desarrollista y etno-desarrollista neoliberal es complementado con el discurso internacional de los derechos humanos, señalando desde la ONU que el desarrollo económico tiene que estar centrado en la satisfacción y goce pleno de estos derechos, lo que va a permear en la discusión sobre los derechos y el desarrollo de los pueblos y naciones indígenas (Stavenhagen, 2005). Estos no gozan plenamente de sus derechos individuales y colectivos, ya que “están severamente disminuidos precisamente por la característica y calidad de ser pueblos indígenas” (Stavenhagen, 2005, p. 57). El régimen de protección de “minorías étnicas”, garantizado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), protege a las personas pertenecientes a estas, pero no como grupo; y también protege a sus culturas, pero siempre como subordinados al Estado. Desde la perspectiva del derecho de los pueblos a la libre determinación, la década del 80 trajo cambios fundamentales, pues sin este no se puede gozar de los demás derechos humanos (Stavenhagen, 2005).

Dentro de los cambios fundamentales en materia de derechos humanos y su relación con el desarrollo indígena, destaca el trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta institución —la más antigua especializada del actual sistema de Naciones Unidas y “el primer organismo internacional que se ha ocupado de las cuestiones indígenas de manera sistemática” (ACNUHD, 2012)— creó los únicos dos instrumentos internacionales que se refieren exclusivamente a los derechos civiles, políticos, sociales y económicos de los pueblos indígenas y tribales: el Convenio 107 de 1957 y el Convenio 169 de 1989<sup>53</sup>. Ambos convenios son fundamentales en materia de desarrollo y derecho indígena, principalmente porque “crean obligaciones jurídicas para los Estados miembros que los han ratificado” (ACNUHD, 2012), definiendo el marco de actuación internacional y estatal hasta la actualidad.

El Convenio 107, ratificado por México en 1959<sup>54</sup>, pero no por Chile (OIT, 2019), resume la visión indigenista asimilacionista que predominaba en esa época en América Latina. Este usaba términos

---

<sup>53</sup> En 1971 José Martínez Cobo fue nombrado Relator Especial de la ONU para realizar un estudio sobre la discriminación de los pueblos indígenas, el que fue entregado sucesivamente hasta 1986. A partir de este informe se crea el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la ONU y se avanza en la caracterización de diversos elementos que luego resultaron importantes en la posterior redacción del Convenio 169 por parte de la OIT.

<sup>54</sup> El Convenio 107 de la OIT se cerró a nuevas ratificaciones desde la entrada en vigor del Convenio 169 de la misma organización en el año 1989. En el caso de México, el Convenio 107 perdió su estatus de tratado en vigor el 5 de septiembre de 1991 por la ratificación del Convenio 169. Mirado desde este último, el tono del Convenio 107 además de asimilacionista es paternalista y asistencial, generando que muchas de las políticas públicas y programas que se diseñaron bajo esta lógica también lo fueran.



condescendientes y hacía referencia a las “poblaciones” indígenas como “menos avanzadas”, concibiendo que el “único futuro posible para los pueblos indígenas era su integración en el resto de la sociedad, y que otros habían de tomar decisiones sobre su desarrollo” (OIT, 2013; cf. OIT, 1957). En los años 80, en el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas de la ONU, los pueblos y naciones indígenas expusieron sus propios puntos de vista sobre sus derechos, realizando críticas contundentes a las evidentes limitaciones del Convenio 107, y que llevaron en 1989 a la creación del actual Convenio 169 (Stavenhagen, 2005). Este último, ratificado por México en 1990 y por Chile recién en 2008, establece que los pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados y participar libremente para decidir sus propias prioridades de desarrollo, participando así necesariamente “en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente” (Convenio 169, Art. 7, 1989). Las disposiciones de consulta y participación, que son la piedra angular del Convenio 169, permitirían a los pueblos indígenas a ejercer su derecho a seguir existiendo dentro de las sociedades actuales, a establecer sus propias instituciones y a definir y perseguir su propio desarrollo (ACNUHD, 2012). Ahora bien, es importante recalcar que el Convenio consagra este derecho al desarrollo propio, pero siempre dentro del marco de subordinación política a los Estados actuales (Stavenhagen, 2005) y que ser consultados no es lo mismo que tomar decisiones.

Posteriormente con el Programa 21 y la Declaración de Río de Janeiro luego de la Cumbre de la Tierra de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente y el Desarrollo (1992), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1993) y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (1994), la comunidad internacional otorgará un rol relevante a los pueblos y naciones indígenas en la construcción del nuevo<sup>55</sup> paradigma de desarrollo: el desarrollo sostenible. Se reconoce la contribución fundamental de los pueblos indígenas a la conservación del medioambiente y, luego, la necesidad de proteger sus conocimientos, técnicas y prácticas tradicionales —y, entre ellas, las productivas—. En este contexto se comienza a hablar de los pueblos y naciones indígenas ya no solo como sujetos de desarrollo o sujetos de derecho, sino como socios, colaboradores, partes interesadas y/o grupos principales en la aplicación de medidas para el logro del desarrollo sostenible (FAO, 2011a).

Al mismo tiempo que el Convenio 169 y el desarrollo sostenible tomaban fuerza a fines del s. XX, y que diversos elementos críticos sobre desarrollo indígena eran paulatinamente incorporados e institucionalizados por los Estados latinoamericanos, el movimiento indígena se levantaba en el contexto de los 500 años de la conquista y colonización de América, destacando en particular el levantamiento indígena en Ecuador en 1990 y el del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994. Así, desde

---

<sup>55</sup> ¿O es en realidad solo un cambio de nombre de un viejo paradigma? (cf. Lander, 2011).

los años 90, la libre determinación de los pueblos que consagra el Convenio 169 es impulsada desde los diversos procesos de lucha anticolonial indígena, emergiendo como principio político rector de la constitución política del sujeto indígena, y luego de cualquier desarrollo propio y autonomía posible (cf. Hale, 2004; Richards, 2016). Los pueblos y naciones indígenas ya no reclaman solo integración, reconocimiento y respeto, sino que también participan en la redefinición y reestructuración del Estado, en las formas de hacer política y en “la manera en la que se aplique un modelo económico que les devuelva su parte de los beneficios que por décadas se les ha negado” (Dávalos, 2003, p. 46).

En el s. XXI emerge otro concepto en la discusión sobre el desarrollo indígena en América Latina, y es el de “buen vivir” o “vivir bien”, traducción al español de diversos conceptos de raíz indígena como el *sumak kawsay* kichwa, el *suma qamaña* aymara, el *küme mongen* mapuche o el *ja jlekilaltik* tojolabal, entre otros (Marañón, 2014; Delgado Ramos, 2004). Estos conceptos de diversos pueblos indígenas traducidos al español como “buen vivir”, para algunos autores harían parte de un nuevo imaginario histórico anticapitalista y descolonizador basado en una racionalidad indígena ancestral liberadora de la explotación y dominación, con una subjetividad basada en la reciprocidad, solidaridad y equilibrio entre las personas y la naturaleza (Marañón, 2014). Para otros autores, muy por el contrario, el buen vivir sería en realidad una construcción ideológica mestizo-indígena, traducida en una variedad de formas —como modelo civilizatorio, filosofía indígena u horizonte ético recuperador de la cultura indígena— que habría sido cooptada por el Estado boliviano durante el gobierno del MAS para legitimar su proyecto político plurinacional y para neutralizar al sujeto político indígena y la lucha anticolonial más radical, desmovilizándola (Ávila, 2020). De este modo, el buen vivir se transforma en la visión institucional oficial en el Estado plurinacional —primero en la zona andina, permeando posteriormente en otras zonas con población indígena (Sabourin, Samper y Sotomayor, 2015)— a través de su inclusión en el discurso político de sus líderes y en diversos programas y políticas, principalmente de carácter educativo y productivo (Ávila, 2020). También, la inclusión de derechos indígenas consagrados en el derecho internacional en las nuevas Constituciones políticas de Bolivia (2007) y Ecuador (2008), habría sido utilizada más que como una forma de ampliar las garantías para su ejercicio por parte de los pueblos y naciones indígenas en ambos Estados, como respaldo jurídico para la creación de políticas públicas reproductoras de la lógica multicultural neoliberal en términos económicos y sociales (Ávila, 2020).

La discusión por el Estado plurinacional y la forma de hacer políticas públicas para pueblos y naciones indígenas dentro del mismo —en este caso el buen vivir— abren nuevamente el debate político y académico latinoamericano por el desarrollo propio de los pueblos y naciones indígenas. Para algunos autores, esta discusión permitiría por fin establecer una modernidad propiamente indígena, que construya un desarrollo desde los márgenes, pero también a través del poder del Estado, superando los límites que

imponen Estado-nación y la racionalidad instrumental de occidente (Rivera, 2010). En cambio, para otras voces críticas cada vez más numerosas, el Estado Plurinacional y su proyecto político del buen vivir no solo no habrían logrado ofrecer una modernidad alternativa construida por los propios pueblos indígenas, sino que habrían generado nuevas herramientas discursivas y prácticas para actualizar su dominación colonial sobre los mismos (Ávila, 2020).

Desde este recorrido crítico por el paradigma del desarrollo, y en particular el desarrollo indígena, es que se llega a las políticas públicas para pueblos y naciones indígenas, como parte fundamental de la relación entre el Estado y estos últimos. Pero ¿qué son las políticas públicas en general?

### 3. Políticas públicas

Una política es “un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con el objetivo de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: una acción con sentido” (Aguilar, 2006, p. 24). Lo público, por su parte, refiere al espacio de “conocimiento y reflexión de la sociedad sobre sí misma, y de las propuestas y acciones colectivas que [mantienen o alteran] el estado de cosas vigente en la sociedad, o en sectores particulares de la misma” (de Barbieri, 1996, pp. 120-121). Una política pública refiere así a un conjunto de acciones que son ejecutadas por una autoridad competente en el ámbito público y, en particular, a las acciones (e inacciones) del Estado para dar respuesta a los temas de interés general y solucionar los problemas públicos (Dávila y Soto, 2011). Otros autores las consideran como una forma de intervención gubernamental a través de la cual los objetivos de la sociedad se concretan (Torres-Melo y Santander, 2013). Otros, desde una perspectiva crítica, comprenden a las políticas públicas como una forma de tecnología política (Foucault, 2007; Shore y Wright, 1997) construida en el s. XX sobre un sujeto de bienestar que fue paulatinamente convertido desde los 80 en un “sujeto de necesidades ... a ser incorporado a, y gobernado mediante, un nexo de solidaridades y dependencias colectivas” (Rose, 2006, p. 146).

Las políticas de fomento productivo rural focalizadas en pueblos indígenas que son objeto de esta investigación, son consideradas por algunos actores públicos como políticas económicas y por otros como políticas sociales —o como políticas que se sitúan en la intersección entre lo social y lo económico—. Esto se evidencia en el tipo de institución en que estos programas son cobijados, el financiamiento que reciben, el tipo de intervenciones que realizan, etc. Es debido a ello que a continuación se expone brevemente el desarrollo de ambos tipos de políticas en América Latina<sup>56</sup>, haciendo énfasis en el periodo neoliberal.

---

<sup>56</sup> Las políticas públicas indígenas serán abordadas de forma específica y en profundidad a lo largo del Capítulo II.

Las políticas públicas comenzaron a ser sistemáticamente estudiadas en occidente en la segunda mitad del s. XX (Aguilar, 2017; Dávila y Soto, 2011) a partir del interés del Estado por la producción de conocimiento científico para la planeación y diseño de programas públicos. A comienzos de la década del 50 con el libro *The Policy Sciences* (Laswell y Lerner, 1951) se acuñó el término “ciencias políticas” para denominar el estudio de los programas públicos. Este enfoque se concentró en cómo y por qué el Estado y los gobiernos actúan, junto con otros actores políticos, económicos y sociales, para solucionar problemas públicos (Dávila y Soto, 2011). En este contexto, las políticas públicas han sido principalmente observadas desde el proceso o ciclo de política, que concibe que una política o programa puede desagregarse en fases o etapas discretas, siendo más común la triada de diseño, implementación y evaluación. Dichas fases no deben ser comprendidas como una “secuencia temporal estricta sino como una aproximación meramente analítica” (Cardozo, 2006, p. 26; cf. Rodríguez, 2018), pues en realidad estas fases discretas se confunden y traslapan y, también, existen otras subdivisiones.

Desde fines de los años 60 en el s. XX existió un interés creciente en EE. UU. por la conocer mejor las fases de implementación y evaluación de políticas públicas, debido al fracaso de diversos programas nacionales (Cardozo, 2006), y a un desencanto social generalizado en la capacidad del Estado de resolver los graves problemas de pobreza, desigualdad y discriminación racial que tenían como sociedad (Aguilar, 2017). El interés por comprender las cosas que no funcionaron en la implementación de dichos programas, porque “buenas leyes, inteligentes programas gubernamentales, abundantes y oportunos financiamientos, esfuerzos cotidianos de organizaciones y personas ... quedaron lejos de los objetivos que prometieron alcanzar” (Aguilar, 2017, p. 19), motivó la incorporación creciente de académicos y técnicos —los expertos— a la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas. Esto se implementó principalmente a través de su contratación directa en el aparato estatal y de convenios de colaboración técnica entre el Estado e instituciones académicas, profesionalizando crecientemente la intervención del Estado.

Por su parte, en América Latina la orientación tradicional de las políticas públicas durante la mayor parte del s. XX estuvo ligada al modelo de sustitución de importaciones y al Estado de bienestar, que a nivel programático estableció el acceso igualitario por ley a toda la población, “pero en la práctica se prestaban servicios y se entregaban beneficios a los grupos mejor organizados” (Castro, 2009, p. 117), como fue el caso del corporativismo mexicano. Se postulaba el monopolio estatal de las políticas públicas en todos sus aspectos (financiamiento, diseño, implementación, evaluación y control) e implícitamente se consideraba que los tomadores de decisiones públicas conocían adecuada y cabalmente los problemas sociales y cómo enfrentarlos (Cardozo, 2006). Lo anterior se expresó en una oferta de servicios igual para toda la población, independientemente de las características específicas de cada subgrupo. En este contexto los beneficiarios

carecían de opciones: “aceptan la oferta estatal o no tienen solución para su problema” (Franco y Lanzaro, 2006, p. 147).

La instalación definitiva del enfoque de políticas públicas en América Latina se va a dar desde los 90, dentro del proceso de consolidación de la neo-modernización neoliberal<sup>57</sup> (Calfucura, 2018), impulsado por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Estos organismos impusieron recetas o paquetes de políticas económicas y sociales a los Estados latinoamericanos a cambio de la entrega de financiamiento, lo que influyó directamente en la “implantación y consolidación del modelo de libre mercado a través del diseño y evaluación de políticas públicas específicas” (Dávila y Soto, 2011). Así, se sustituye el objetivo de bienestar universal de las décadas anteriores por el éxito particular, construyendo una nueva gobernanza<sup>58</sup> y gubernamentalidad neoliberal basada en el liberalismo económico y una ética individualista (Agudo, 2015; Schild, 2000).

En este contexto, la política social es la respuesta estatal para asegurar servicios y beneficios sociales mínimos —bienestar social— a toda la población o a algunos sectores de esta, buscando reconciliar las necesidades de la clase trabajadora y el capital, atenuando los desajustes estructurales que existen entre ambos y así generar condiciones de estabilidad para el desarrollo de sistemas democráticos que favorezcan la acumulación de capital (Vázquez, 2012). Por su parte, las políticas económicas constituyen un campo de prácticas estatales que emergen de relaciones sociales de producción y de poder, y que están conformadas por tres elementos principales:

1. Las necesidades del patrón de acumulación específico.
2. La correlación de fuerzas sociales en adhesión y oposición a la acción económica del Estado.
3. Las teorías económicas a las que adscriben los responsables de su elaboración y los actores sociales que influyen en ella.

Así, la intervención estatal en la forma de políticas públicas económicas y sociales se materializa en distintos modelos de desarrollo que imprimen características específicas a la relación economía-Estado-sociedad en distintas épocas y territorios (Vázquez, 2012).

---

<sup>57</sup> Cabe destacar que la dictadura en Chile marca una diferencia fundamental con México en la instalación del neoliberalismo, y es que a pesar de que todas las elites económicas latinoamericanas comparten el compromiso con la modernización neoliberal y la competitividad de la región a nivel internacional, en el caso de Chile esta se impuso violentamente y suprimiendo cualquier oposición política, mientras que en la mayor parte de los países latinoamericanos se dio en contextos democráticos autoritarios —particularmente en Brasil, Argentina y México— (Schild, 2000).

<sup>58</sup> “Un modo de gobernanza se refleja en la preferencia de un gobierno por un estilo de políticas públicas a través de sus instrumentos” (Fontaine, 2015, p. 81)

En el modelo de desarrollo neoliberal el Estado considera que los problemas de bienestar y la planificación y regulación para el bien común (Vázquez, 2012) son mejor resueltos en contextos que mantienen la primacía del mercado en los intereses de descentralización estatal, mayor flexibilidad y eficiencia pública. Así, en política social su objetivo es vincular a los ciudadanos con el mercado, antes que facilitar el acceso y ejercicio pleno de sus derechos sociales (Schild, 2000; Richards, 2016). Esto se traduce concretamente en una reducción en cantidad y presupuesto de los programas sociales, que ahora requieren la participación organizada de los sujetos de política en la gestión de su propio desarrollo. Así, en el neoliberalismo se “abre paso a otros esquemas basados en la focalización de la ayuda en individuos y familias en pobreza extrema, los cuales son corresponsabilizados tanto de su propia situación como de las acciones destinadas a corregirlas” (Agudo, 2015, p. 33). Se produce así la creación de políticas y programas focalizados para grupos sociales específicos definidos como vulnerables o que necesitan la ayuda del Estado para alcanzar el desarrollo, como adultos mayores, niños, mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y afrodescendientes, etc. (Agudo, 2015). Los/as antiguos/as beneficiarios/as de los programas de seguridad social universal y bienes públicos ahora son comprendidos como clientes empoderados, como individuos que son capaces de mejorar sus vidas a través de decisiones responsables y juiciosas de consumo:

The shift in emphasis, in conceptions of citizenship, from clients of public goods to empowered clients is ostensibly to make citizens responsible—through their own individual choices for themselves (..) the cultural contents shaping these neo-liberal political subjects are none other than the liberal norms of the marketplace. (Schild, 2000, p. 276)

La producción de estos nuevos sujetos neoliberales destinatarios de las políticas públicas se realiza a través de la conformación de metáforas movilizadoras (Shore y Wright, 1997; Agudo, 2015) o nuevas configuraciones semánticas (Fassin, 2017) a nivel social y dentro de las políticas públicas, que fundan el discurso oficial de intervención del Estado. Entre estas metáforas destacan las de participación y corresponsabilidad, que constituyen vehículos simbólicos que sirven para entender y gestionar la realidad social hacia una crecientemente autorregulada por el mercado (Ricoeur, 1978). La configuración semántica liberal tradicional de la pobreza deja lugar ahora a un léxico neoliberal compasional, articulado por la exclusión social y el sufrimiento, que permite una nueva forma de administrar a los excluidos (Fassin, 2017).

La transformación neoliberal de las políticas también se traduce en la consolidación de la economía como principal disciplina del conocimiento experto de gobierno, como saber tecnocrático fundamental para el diseño, implementación y evaluación eficaz de las políticas públicas, lo que tiene su principal “correlato institucional en algunos países [...en] la importancia dada a los ministerios de Hacienda, como es el caso de Chile y México” (Dávila y Soto, 2011, p. 16). Los economistas van a ocupar así espacios de decisión antes

tradicionalmente ocupados por políticos y otro tipo de profesionales, complejizando crecientemente la relación entre los diferentes actores del proceso de decisión y administración del Estado y los gobiernos (Dávila y Soto, 2011).

Luego de este breve repaso histórico, se puede decir que las políticas públicas también pueden ser comprendidas como formas de poder, a través de conceptos como el de gubernamentalidad foucaultiano, entendida como el conjunto amplio de técnicas y procedimientos destinados a “dirigir la conducta de los hombres” (Foucault, 2007, p. 218; cf. Lagos y Calla, 2007). Desde esta perspectiva, las políticas públicas se entienden como formas difusas de poder disciplinario que buscan crear sujetos funcionales a este nuevo contexto neoliberal (Agudo, 2015, Richards, 2016). Así, las políticas públicas para pueblos y naciones indígenas también pueden ser comprendidas como formas de poder; tecnologías políticas que se traducen en discursos y prácticas concretas de dominación sobre las colectividades e individuos indígenas, y que actualmente configuran “un mercado gobernado por las racionalidades de la competencia, la rendición de cuentas y la demanda del consumidor” (Rose, 2006, p. 147).

Esta fórmula se repite en los programas de fomento productivo rural para pueblos y naciones indígenas que crecientemente se focalizan en los grupos considerados más vulnerables dentro de los mismos, indígenas habitantes de zonas rurales, mujeres y jóvenes rurales, indígenas pobres, etc., para aumentar sus ingresos a través de un incremento productivo y una mejor conexión con los mercados. Los/as beneficiarios/as de estas políticas son definidos/as como los/as excluidos/as del desarrollo y la sociedad, como sujetos/as de necesidad primordiales del neoliberalismo, que necesitarían la ayuda del Estado para alcanzar su desarrollo económico y social (Rose, 2006; Agudo, 2015; Fassin, 2017). Este tipo de focalización se observa también en cooperación internacional, por ejemplo, la FAO señala la necesidad de construir políticas públicas sociales y económicas focalizadas y pertinentes para los pueblos indígenas, pero en especial para aquellos en situación de pobreza (FAO, 2012).

A pesar de la fuerza de la visión neoliberal oficial, en realidad no existe acuerdo a nivel académico ni entre los/as hacedores/as de política sobre la conveniencia de las políticas públicas focalizadas por sobre las políticas públicas universales. Existe un argumento pragmático a favor de la focalización, pues estas políticas serían más efectivas para cerrar brechas socioeconómicas en poblaciones específicas, y luego más eficientes en el uso de recursos públicos. Por otro lado, el principal argumento en contra viene de la idea de estigmatización de los destinatarios, pues, aunque las políticas focalizadas busquen remediar una injusticia socioeconómica, en el fondo dejan intactas las estructuras de dominación que generan las desventajas socioeconómicas de ese grupo (González Casanova, 2006a), provocando que estas políticas realicen reasignaciones superficiales una y otra vez. Esto tiene el resultado de que el grupo en cuestión

queda marcado como deficiente o, por el contrario, inmerecidamente privilegiado, por lo que “una aproximación dirigida a resolver las injusticias de redistribución puede terminar generando injusticias de reconocimiento” (Ochman, 2014, p. 152; cf. Fraser, 1997).

Las políticas sociales y económicas focalizadas impactan así positivamente en la distribución de bienes materiales y el uso eficiente de recursos, pero “minan las bases sociales de respeto a sí mismo” (Ochman, 2014, p. 147) de grupos humanos que ya están siendo vulnerados en sus derechos, y no soluciona los problemas estructurales que generaron esa situación de vulneración en un principio. Sin duda, el debate entre las políticas universales y focalizadas y su relación con el desenvolvimiento del neoliberalismo es un tema relevante para considerar, pues la existencia de políticas y programas de fomento productivo rural para pueblos y naciones indígenas no solo responde a su situación material actual y condición étnica específica, sino también al desenvolvimiento histórico del capitalismo y la construcción de la gubernamentalidad neoliberal (Foucault, 2007; Agudo, 2015).

### Pertinencia cultural en la era neoliberal

Las políticas públicas para pueblos indígenas, y particularmente las de desarrollo económico y social, han tenido una deriva histórica particular en América Latina y en cada país —e, incluso, dentro de estos a nivel territorial—. Antes de entrar en el siguiente capítulo a la especificidad histórica de las políticas públicas para pueblos indígenas en Chile y México, y específicamente las de fomento productivo rural, se profundizará en los principales enfoques teóricos que dieron origen a la política con pueblos y naciones indígenas en el s. XXI: el multiculturalismo, la interculturalidad, y la libre determinación y autonomía. Es desde los planteamientos de estos enfoques actuales de desarrollo indígena que se comprenderá cómo se construye y configura actualmente la pertinencia cultural de las políticas públicas indígenas y, en particular, de las políticas de fomento productivo rural aquí investigadas.

#### 1. Multiculturalismo neoliberal, interculturalidad, y ¿libre determinación?: aproximaciones estatales actuales a los programas para pueblos y naciones indígenas

Desde el proyecto asimilacionista y genocida de segunda mitad del s. XIX, pasando por el indigenismo mexicano integracionista de los años 40 del s. XX, hasta el multiculturalismo neoliberal de los 2000, los Estados latinoamericanos han planteado distintas estrategias políticas, acciones e intervenciones concretas para “resolver la cuestión de la diversidad. Lo común a todas estas estrategias es que la diversidad cultural se ha planteado como un problema” (Gutiérrez, 2006, p. 11). La construcción de los conceptos multicultural, intercultural y libre determinación desde la academia, los movimientos indígenas y sociales, el Estado y el derecho internacional, derivan en discursos y prácticas políticas específicas que estructuran las formas particulares de relación entre el Estado y las diversas formas de heterogeneidad



que existen en su interior. Estos tres conceptos tienen en común el haber inspirado los principales enfoques de política pública para pueblos indígenas a fines del s. XX y principios del s. XXI en América Latina.

El concepto de multiculturalismo en su acepción más general es utilizado como sinónimo de pluralidad cultural, para reconocer la coexistencia de grupos culturales diferentes dentro del mismo Estado; el de interculturalidad para referirse a la dinámica de relaciones sociales que se establecen en dicho contexto de diversidad cultural<sup>59</sup>; y el de libre determinación para referirse al derecho inalienable de los pueblos a autodeterminarse y perseguir su propio desarrollo. El primero pone énfasis en la existencia de la diversidad, el segundo en el tipo de relaciones específicas que se generan en un contexto de pluralismo sociocultural, y el tercero en el derecho a la autonomía que conlleva la existencia de esta diversidad.

El multiculturalismo, como concepto y como enfoque de política, surge en la década de los 70 a partir de la reflexión académica y la agenda pública —el pensamiento institucional (Gutiérrez, 2006)— respecto de cómo abordar el tema de la heterogeneidad sociocultural al interior de los Estados del llamado primer mundo<sup>60</sup>, en donde existe amplia diversidad cultural, étnica, racial, migrante, etc. (Barabas, 2014; Cruz, 2013; Parekh, 2005). En estos países se definió el multiculturalismo desde el grupo culturalmente dominante y un enfoque liberal (Tapia, 2009), por lo que se refieren a los otros grupos culturales subordinados existentes dentro del Estado como “minorías”. Como enfoque de política, este se fundamenta principalmente en el reconocimiento público de los derechos culturales de esas minorías dentro del Estado-nación, desde la perspectiva de la nación dominante y mayoritaria (Barabas, 2014). Uno de los principales teóricos de esta forma de multiculturalismo es Will Kymlicka, quien trató de conciliar la ciudadanía individual con los derechos colectivos (Cruz, 2013).

Así, el multiculturalismo surge como respuesta estatal a las demandas de la globalización en la era neoliberal, como una búsqueda de nuevas formas de gobernanza de la diversidad para las democracias de mercado, en donde los “conceptos de ‘capital social’, ‘emprendimiento’, ‘autogestión’ y ‘participación’ tienen un papel central” (Assies, 2009, pp. 95-96). En este enfoque y gobernanza neoliberal de la diversidad, la comunidad —territorial, local, indígena— estaría encargada de asumir las tareas que el Estado deja de cumplir, bajo la vigilancia de las ONG (Agudo, 2015; Assies, 2009).

---

<sup>59</sup> “Multiculturalismo ha sido usado para referirse a ... : la existencia de múltiples culturas, la ideología de respeto y convivencia de múltiples culturas, y una política implementada por los gobiernos, principalmente de Europa y Norte América, sobre todo en relación con los inmigrantes ... En cuanto a la interculturalidad, su uso en las ciencias sociales es ambiguo ya que tanto se refiere a la situación de contacto entre culturas diferentes, como a la ideología de la relación igualitaria entre ellas construida en el marco de la globalización y las políticas de derechos humanos” (Barabas, 2014, p. 1).

<sup>60</sup> Primero en Canadá y Australia, y luego en EE. UU. Inglaterra, Alemania y Francia.

En el caso de los pueblos indígenas en particular, el multiculturalismo produce un tipo de sujeto indígena que es funcional al sistema neoliberal y al Estado, conceptualizado inicialmente como el “indio permitido” (Hale y Millaman, 2005; Rivera Cusicanqui, 2008; Rodríguez, 2011). Este es el que realiza demandas culturales y de reconocimiento político, pero sin cuestionar las estructuras socioeconómicas que lo oprimen, el despojo territorial histórico, el colonialismo interno, etc., y aquellas cuestiones que tensionan el poder del Estado. De este modo, el Estado acepta las demandas culturales indígenas e incluso las promueve a través de la entrega de espacios de participación y agencia dentro de las políticas públicas multiculturales, siempre que estas no impliquen una redistribución real de los recursos económicos y el poder (Assies, 2009; Bolados, 2017; Hale, 2002; Richards, 2016; Rodríguez, 2011):

El indio permitido es el que de manera velada y generalmente irreflexiva, deja de ser sujeto histórico para sumarse a las políticas culturales del Estado multicultural y ser portador y reproductor del discurso oficial (...Este) funcionaliza al Estado. El Estado multicultural es incluyente y tolerante en tanto las organizaciones sociales se dirijan a través de sus normas, lo cual produce una diversidad cosificada, exaltada y protegida solo en términos de fetichización mediante una identidad nacional alienada. (Rodríguez, 2011)

A través de la apertura de espacios de participación para el indio permitido, el Estado neoliberal separa las demandas “aceptables” de derechos culturales de aquellas demandas “inaceptables” de recuperación territorial, gobierno propio y/o autonomía (Hale, 2004, 2005; Hale y Millaman, 2005; Richards, 2016). Al mismo tiempo que reconoce las primeras y excluye las segundas, creando un mecanismo efectivo para la gestión de la diversidad cultural y el conflicto, una gobernanza basada en jerarquías raciales (Hale, 2005; Richards, 2016), descartando a las demandas y organizaciones indígenas más radicales y amenazantes para el poder del Estado: “*opening just enough political space to discourage frontal opposition, but too little to allow for substantive change from within*” (Hale, 2002, p. 509). Por su parte, los pueblos y naciones indígenas que se resisten a este modelo impuesto, los “indios no permitidos”, son criminalizados, estigmatizados como violentos, conflictivos y terroristas<sup>61</sup>, y excluidos de cualquier acción estatal no represiva. Este enfoque de política, criticado crecientemente por el movimiento indígena y por la academia indígena y no indígena, es conceptualizado como multiculturalismo neoliberal (Antileo, 2012; Boccara y Bolados, 2008; Boccara y Ayala, 2012; Comunidad de Historia Mapuche, 2012; Hale, 2004, 2005; Richards, 2016; Rivera Cusicanqui, 2008, 2016) o neoliberalismo multicultural (Bolados, 2017).

---

<sup>61</sup> Para ver algunos usos de la Ley Antiterrorista en contra de la movilización de pueblos indígenas por parte de los Estados de Chile y México, ver los siguientes ejemplos de prensa: México en [https://elpais.com/diario/1995/02/10/internacional/792370818\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1995/02/10/internacional/792370818_850215.html) y <https://www.elmundo.es/internacional/2016/02/24/56cd732fe2704eb8508b4653.html> ; y Chile en <https://www.cejil.org/es/aplicacion-ley-antiterrorista-chile> y <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22209&LangID=5>

El multiculturalismo neoliberal promueve y garantiza derechos colectivos de reconocimiento cultural a los pueblos y naciones indígenas, al mismo tiempo que genera programas sociales y productivos focalizados para la superación de la pobreza e inclusión social de los indígenas excluidos por el capitalismo (Bolados, 2017). Estas medidas compensatorias para los pueblos y naciones indígenas en tanto grupos sociales “en desventaja”, los representan y construyen desde el Estado como sujetos de necesidad (Agudo, 2015; Lenton y Lorenzetti, 2005; Rose, 2006), al mismo tiempo que encapsulan y desmovilizan sus demandas más radicales, conteniendo conflictos entre estos y el Estado. Se constituye así un neoindigenismo de necesidad, en el que los indígenas permitidos se vuelven objeto de políticas asistencialistas que tienden a involucrarlos participativamente en su autocuidado para luego responsabilizarlos de su pobreza (Agudo, 2015; Bolados, 2017; Boccara y Bolados, 2008; Lenton y Lorenzetti, 2005; Rose, 2006).

El Estado neoliberal promueve los derechos indígenas y la diversidad cultural dentro de las sociedades latinoamericanas, dejando intactas las estructuras de desigualdad y despojo colonial que dan origen a los conflictos que el multiculturalismo supuestamente busca resolver (Richards, 2016). Al mismo tiempo, se genera opacidad sobre estas estructuras a través del uso de nuevas metáforas movilizadoras (Shore y Wright, 1997; Agudo, 2015) o configuraciones semánticas (Fassin, 2017) estatales, como “participación” y “corresponsabilidad”, administrando la diferencia cultural y la exclusión social. De este modo, el multiculturalismo neoliberal permite ocultar las nuevas formas a través de las cuales los Estados latinoamericanos ejercen violencia simbólica y material en contra de los pueblos y naciones indígenas, configurando nuevas formas de dominación (Boccara y Bolados, 2008) y haciendo parte fundamental de la ideología neoliberal y su estrategia de gobernanza (Bolados, 2017; Hale, 2005; Richards, 2016).

La interculturalidad, por otra parte, surge en los años 90, y en Norteamérica y Europa es comprendida como la dinámica de relaciones y/o comunicación que se establece en un contexto de diversidad cultural (Walsh, 2007); actualmente ocupa un lugar central en la nueva retórica neo-indigenista del Estado (Boccara, 2012). En Latinoamérica por otra parte, en los años 90 la noción de interculturalidad tenía un sentido crítico y remitía a un pensamiento y una praxis política anti-sistémica “que ponía en tela de juicio el etnocentrismo de la sociedad ... dominante y el sesgo cultural imperante en los distintos aparatos de Estado (escuela y salud pública)” (Boccara, 2012, p. 14; cf. Cruz, 2013; Walsh, 2007). A diferencia del multiculturalismo que es definido desde la etnia dominante, la interculturalidad habría sido originalmente definida “en los márgenes del Estado” (Boccara, 2012, p. 14) por los actores sociales subalternos que buscaban acabar con el proceso de dominación material y cultural al que están sometidos. En particular, los pueblos y naciones indígenas consideraban que la implementación efectiva de la interculturalidad era “un acto político decisivo hacia el reconocimiento de la especificidad cultural nativa y la visibilización de su experiencia histórica de adaptación/resistencia al orden sociopolítico dominante” (Boccara, 2012, p.

14). De esta forma, en un inicio la interculturalidad señalaría y significaría procesos de construcción de conocimientos y prácticas políticas “otras”, de un “poder social (y estatal) otro y de una sociedad otra” (Walsh, 2007, p. 47).

Durante la primera década de los 2000 el concepto de la interculturalidad va a ser apropiado por los poderes de Estado para designar a las “nuevas” políticas públicas para poblaciones de identidades étnicas no dominantes dentro del mismo, transformándose en “una meta política que debe ejercerse en todos los ámbitos de la vida social” (Barabas, 2014, p. 4). De esta manera la noción de interculturalidad se transversalizó en el discurso público, perdiendo “su potencial subversivo y político para ser incorporada a la nueva agenda etno-desarrollista estatal que no considera a la autonomía y al autogobierno como la base de una nueva relación entre Estado y pueblos indígenas” (Boccaro, 2012, p. 11)<sup>62</sup>. Es en el ámbito de la transversalización de este enfoque que surge la idea de que los programas y políticas para pueblos indígenas deben ser participativos y tener pertinencia cultural, lo que será profundizado en el siguiente subapartado.

Por otra parte, el enfoque de política basado en el derecho a la libre determinación de los pueblos y naciones indígenas surge en los años 80 a partir de la demanda indígena por autonomía, entendida como una forma concreta para ejercer el derecho a la libre determinación y también de resistir al dominio del Estado (SIPAZ, 2002). Ahora, cabe recalcar que estos constituyen su idea de libre determinación y autonomía históricamente en su lucha anticolonial de 500 años y con bastante anterioridad a su establecimiento como derecho por el mundo occidental en el s. XX.

En México existen experiencias autonómicas previas al levantamiento zapatista en 1994, como la lucha del del pueblo yaqui en Sonora, “la Coalición Obrero-Campesina-Estudiantil del Istmo (COCEI) en Tehuantepec, la Policía Comunitaria o el Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas (ambos en Guerrero), la autonomía tojolab’al en Chiapas” (SIPAS, 2002). En Chile, en los años 80, la organización política mapuche Ad Mapu reclama autonomía y autodeterminación para la construcción de un proyecto de desarrollo propio, cuestionando la relación opresora que mantiene el Estado con los indígenas y responsabilizando al sistema capitalista del sostenimiento de esta situación. Estos últimos manifiestan la “voluntad de modificar esta relación, reclamando mayores niveles de participación bajo un esquema de autonomía vista como un mecanismo adecuado a las condiciones existentes en Chile en donde los mapuche se concentran en determinados espacios históricos” (Mariman et al., 2006).

---

<sup>62</sup> Los mismo sucederá con el concepto de “buen vivir” en Bolivia, como se mostró más arriba (Ávila, 2020).

En la Declaración de Quito (1990), elaborada en el Primer Encuentro Continental de los Pueblos Indígenas “500 años de resistencia indígena, negra y popular” en Ecuador<sup>63</sup>, representantes indígenas del continente americano plantean que la autodeterminación es un derecho inalienable e imprescriptible de los pueblos indígenas para el logro de la plena autonomía en los marcos nacionales. En esta, la autonomía se conceptualiza como el derecho que tienen los pueblos y naciones indígenas al control de sus gobiernos y territorios, “incluyendo el manejo de todos los recursos naturales ... significa que los pueblos indios manejaremos nuestros propios asuntos, para lo cual constituiremos democráticamente nuestros propios gobiernos (autogobiernos)” (Declaración de Quito, 1990).

La expresión paradigmática de la autonomía indígena en América Latina se da con el levantamiento zapatista en 1994 en el sureste mexicano. Como parte de los tratados de paz post levantamiento, el EZLN inicia conversaciones con el gobierno federal mexicano que devienen en los Acuerdos de San Andrés (1996). En estos, el Estado se compromete a reformar la constitución política para establecer el derecho a la libre determinación como un régimen de autonomía, planteada como la columna vertebral de todos los derechos indígenas en el país (Zolla y Zolla, 2010). Estos acuerdos aún no llegan a ser norma constitucional debido a su incumplimiento por parte del Estado, por lo que, ante la inoperancia y falta de concreción por parte de este, el movimiento zapatista ha construido una autonomía de facto en sus territorios y sin ninguna relación con el Estado mexicano<sup>64</sup>. Las principales organizaciones indígenas del país —CNI, etc.— comparten esta postura del EZLN, llamando a “los pueblos indios del país a fortalecer todas las expresiones de autonomía” (SIPAZ, 2002) en sus territorios.

La autonomía es reclamada por los pueblos y naciones indígenas como ejercicio concreto del derecho a la libre determinación. Una autonomía real implica autonomía territorial para decidir el propio modelo de desarrollo y qué hacer con sus recursos naturales; y, también, autonomía política para elegir un gobierno con competencias y atribuciones para legislar y administrar sobre asuntos propios (Aparicio Wilhelmi, 2009). En la perspectiva mapuche, la autonomía es

Un dispositivo de control social legitimado por la población que vive en un territorio determinado, y su importancia radica en asegurar los derechos contenidos en la Autodeterminación, que es el derecho que tienen todos los pueblos o naciones a decidir, en forma soberana, su futuro político, social, económico y cultural, como también la estructura de gobierno y la participación que desean. (Mariman et al., 2006, p. 254).

---

<sup>63</sup> El Primer Encuentro Continental de los Pueblos Indígenas fue convocado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y SAIIC de Estados Unidos (Aparicio Wilhelmi, 2009).

<sup>64</sup> También en México en 1994, se da otra experiencia de autonomía en las Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP), las que a diferencia de los municipios zapatistas “sí aceptan programas gubernamentales y también participan en elecciones” (SIPAZ, 2002), lo que distancia ambos proyectos autonómicos.

Desde el horizonte antisistémico y de emancipación social, la autonomía se comprende como “la autonomía política de lo social orientada por la reapropiación de las condiciones materiales de la reproducción de la vida social más allá del capital” (Gutiérrez, 2015, p. 133) y, aunque esta sea muchas veces parcial, contradictoria y ambigua, pone en tensión la racionalidad del capital y el Estado (Gutiérrez, 2015). La autonomía radical implica así habitar un lugar de impugnación en contra de la racionalidad del Estado y el capital, defendiendo la “capacidad de reproducir la vida en común, junto con sus espacios/territorialidades concretas, más allá y en contra del binomio Estado-capital” (Makaran, 2018, p. 36). A pesar de esta vocación profundamente antisistémica, el concepto de autonomía ha sido institucionalizado por el derecho internacional y las leyes de los Estados, disputando la hegemonía de este concepto y su práctica concreta (Makaran, 2018).

En al ámbito institucional, la autonomía como concreción liberal del derecho a la libre determinación de los pueblos<sup>65</sup>, se instala en 1989 con el Convenio 169 de la OIT, ratificado en 1990 por México y por Chile recién en 2008. La libre determinación, aunque no es mencionada explícitamente en el texto del Convenio, es omnipresente en el contenido del derecho, cristalizando para algunos autores “una nueva política cuyo objeto es romper con la historia de asimilación” (Contesse (Ed.), 2012); mientras que para otros es una conceptualización liberal que limita la autonomía a “ciertas formas de autogobierno sin proyección societal subordinado al gobierno ‘nacional’ ..., sobre un territorio reducido y colonizado, en el marco de ... las políticas multiculturalistas del manejo de la diversidad” (Makaran, 2018, p. 36). A pesar de ello, el Convenio 169 es muy relevante para las luchas indígenas por la autonomía, debido al carácter jurídicamente vinculante para los Estados que lo han ratificado, transformándose en una herramienta política relevante para los pueblos y naciones. El derecho de libre determinación es explícitamente reconocido posteriormente en 2007, en los Artículos N° 3 y N° 4 de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU, 2007; Contesse (Ed.), 2012), pero por ser Declaración esta no es jurídicamente vinculante para los Estados. A pesar de que no genera obligaciones legales, plantea un horizonte ético y político a perseguir por parte de los Estados.

Un segundo momento de institucionalización del derecho a la libre determinación y la autonomía indígena en América Latina se da con las constituciones políticas plurinacionales de Ecuador (2008) y Bolivia (2009). La plurinacionalidad implica reconocer, en el mismo Estado, “la existencia de varias naciones y pueblos

---

<sup>65</sup> Como derecho humano, la libre determinación fue resguardada por el Pacto internacional de derechos civiles y políticos y el Pacto internacional de derechos económicos y sociales, ambos de 1966. El 1° Artículo de ambos pactos es igual, señalando: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural” (Contesse (Ed.), 2012, p. 249). Estos surgen en el contexto de descolonización de los países africanos, por lo que libre determinación se asoció en ese contexto a independencia Estatal y no a las autonomías intra-estatales.

indígenas, con sus estructuras organizativas y territorio propios” (Costas, 2018, p. 69) y el derecho de estas a autogobernarse en dichos territorios. Esta supuestamente permitiría articular dos estrategias civilizatorias dentro de los Estados, la occidental y la de los pueblos y naciones indígenas (Tejerina y Vargas, 2018), pero con el pasar del tiempo se observó más bien la configuración de nuevas formas de dominio estatal sobre estos últimos, tanto en Bolivia (Costas, 2018; Makaran, 2018) como en Ecuador (Ortiz, 2014). El ejercicio de la libre determinación a través de la práctica de la autonomía indígena se vio obstaculizado de facto por la ambigüedad de la propia Constitución (Ortiz, 2014), por las estructuras normativas y procedimentales que debían garantizar su ejecución, por la falta de apoyo económico y logístico, etc. (Costas, 2018). Esto muestra que la construcción de la autonomía requiere no solo de la voluntad soberana de los pueblos y naciones indígenas, sino también de la voluntad política de los/as funcionarios/as del Estado para asumir esta transformación desde dentro (Costas, 2018).

Luego, esta autodeterminación liberal garantizada por el derecho internacional y algunas legislaciones nacionales como las mencionadas Constituciones, como enfoque de política desde el Estado, aboga en el discurso por un mayor control de los pueblos y naciones indígenas sobre sus asuntos, mediante mecanismos de consulta, participación, control indígena, responsabilidad indígena y cooperación, para que estos tengan mayor incidencia en las leyes, políticas y programas que les afecten directamente. Pero, en la práctica, este enfoque constituye una nueva forma de dominación estatal, ya que hasta ahora los esfuerzos por “legalizar” las autonomías nacionales indígenas contribuyeron a su pacificación y asimilación, haciendo parte de lo que anteriormente se describió como multiculturalismo neoliberal. Las autonomías territoriales son así reapropiadas y digeridas nuevamente por el Estado-nación (Makaran, 2018).

Para que la autonomía indígena sea efectiva, se debe garantizar primero la construcción de las condiciones materiales necesarias para el ejercicio del derecho a la libre determinación como pueblos y naciones, en la forma de la implementación efectiva de una creciente autonomía territorial, cultural, económica y política. Luego, las autonomías indígenas no corren por completo por fuera del Estado y sus políticas, pues para su consolidación se necesita una transformación urgente de la estructura e institucionalidad estatal en su conjunto (Costas, 2018; Aparicio Wilhelmi, 2009).

## 2. Pertinencia cultural y participación efectiva

Pertinencia cultural es un concepto utilizado actualmente en política pública para referir a una cualidad de los programas, intervenciones y acciones públicas dirigidas a un grupo, comunidad, pueblo u organización en particular, que implica el respeto y adecuación de dicha intervención pública con la cultura y momento histórico del colectivo humano con el que se trabaja (Cf. FAO, 2011b, p. 12). Esta constituye,

además, un criterio de transversalización del enfoque de interculturalidad, que caracteriza desde la década de 2010 a las políticas públicas para poblaciones etnizadas.

En el caso de los pueblos indígenas, la pertinencia cultural de las acciones públicas dirigidas a estos es un derecho consagrado en el Convenio 169 de la OIT (1989) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). El Convenio 169 señala que los gobiernos deberán consultar a los pueblos (mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas) cada vez que existan medidas que puedan afectarles directamente, y establecer los medios para que estos participen libremente (o al menos en la misma medida que el resto de la población) en todos los niveles de decisión en instituciones responsables de las políticas y programas que les conciernen (OIT, 1989). La Declaración por otra parte, señala que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar sus propias prioridades y estrategias de desarrollo, a participar activamente en la adopción de decisiones que les afecten y “en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones” (ONU, 2007, p. 9). Si bien el Convenio no ha sido ratificado por todos los países de la región y la Declaración no es jurídicamente vinculante, existe una tendencia creciente en los gobiernos latinoamericanos a incorporar (al menos en el discurso) consideraciones de pertinencia cultural, en donde esta se vincula explícitamente con a la participación y consulta previa en el desarrollar políticas, programas y acciones públicas para pueblos y naciones indígenas.

La FAO, como representante de la visión de la cooperación internacional en el ámbito productivo alimentario, define una política indígena como culturalmente pertinente cuando todas las acciones que se realizan para favorecer desarrollo de los pueblos indígenas se fundan “en el respeto, reconocimiento y valoración de sus culturas e identidades; en sus derechos colectivos a las tierras, territorios y recursos naturales; en sus formas de organización social; y en su noción del bienestar y tipo de desarrollo que desean” (FAO, 2012, p. 46). De este modo, las políticas de fomento productivo indígena serían pertinentes cuando promueven el bienestar de las comunidades indígenas más allá del éxito económico en un sentido occidental, esto es, cuando no solo asumen una perspectiva económica, sino también cultural y organizacional —integral— del desarrollo indígena (FAO, 2012).

A partir de la década del 2010 la FAO —en conjunto con organismos gubernamentales de diferentes países de la región— impulsa el diseño y mejoramiento de políticas de desarrollo focalizadas en pueblos y naciones indígenas, considerando enfoques transversales de pertinencia cultural, participación, género y territorio. Para ello, entre 2007 y 2015, esta institución sistematiza diversas experiencias de desarrollo productivo indígena exitoso en América Latina (FAO-Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas de



Chile, 2009; FAO-NZA, 2011), aprendizajes metodológico-operativos de programas públicos que recibieron financiamiento y asistencia técnica de la cooperación internacional (FAO-CONADI, 2011), así como la revisión teórico metodológica de toda la oferta pública para pueblos indígenas en América Latina y el Caribe, y particularmente en Chile (FAO 2011b, 2012, 2015). A partir de esta revisión y sistematización de experiencias, se identifica una muy baja incorporación de los enfoques transversales de pertinencia cultural, participación, territorialidad y género en el diseño de los programas e instrumentos públicos hasta ese momento, así como obstáculos transversales a nivel latinoamericano que impiden el desarrollo indígena a través de las políticas públicas, entre los destacan:

La falta de instrumentos orientados a atender las necesidades particulares de los pueblos indígenas; ... la existencia de trabas normativas que dificultan el acceso a las oportunidades de apoyo que ofrece el Estado; la insuficiente capacidad de gestión y operación de las instituciones; y ... la falta de vinculación entre la demanda indígena y la oferta pública. (FAO, 2012, p. 43)

Estos obstáculos ralentizan, dificultan e incluso impiden una acción estatal eficaz a favor de los pueblos indígenas. Por ejemplo, en el caso de Chile la aplicación del enfoque de pertinencia cultural como enfoque transversal de política, alcanza solo al 28,8% del total de las políticas existentes en 2012, con una notable variación entre los programas e instrumentos focalizados en pueblos indígenas (78,9%) y los sin focalización (5%) (FAO, 2012, p. 45). Ahora bien, a pesar de este diagnóstico negativo, existen algunos ejemplos notables entre los Estados latinoamericanos por incorporar y operacionalizar de mejor manera los enfoques transversales mencionados, y en particular el de pertinencia cultural.

El Estado peruano, a través de su Ministerio de Cultura en el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), desarrolló un enfoque intercultural en la gestión y prestación de servicios públicos, que indica que existe pertinencia cultural cuando se toman en cuenta “las características culturales particulares de los grupos de población de las localidades en donde se interviene y se brinda atención” (Ministerio de Cultura de Perú, 2015, p. 38). En la operacionalización que se elabora de la pertinencia cultural para la implementación de lineamientos y herramientas en los servicios públicos peruanos desde un enfoque intercultural, se señala que esta implica la adaptación de todos los procesos del servicio público “a las características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales (prácticas, valores y creencias) del ámbito de atención del servicio” (Ministerio de Cultura de Perú, 2015, p. 38); y la valoración e incorporación de la cosmovisión y las “concepciones de desarrollo y bienestar de los diversos grupos de población que habitan en la localidad” (Ministerio de Cultura de Perú, 2015, p. 38), incluyendo a los que han migrado. Ambos aspectos propuestos por el gobierno peruano implican transversalizar en todos los

servicios públicos los esfuerzos de no discriminación, implementación de servicios bilingües<sup>66</sup>, la incorporación respetuosa de la cultura de la zona en que operan los servicios e iniciativas concretas como la capacitación de los/as funcionarios/as públicos en el enfoque intercultural, el desarrollo de metodologías interculturales e indicadores para incluir la variable étnica. Estos y otros elementos se implementarían en al menos ocho procesos clave de los servicios públicos: en la gestión del conocimiento, en el planeamiento estratégico y el presupuesto, en la infraestructura y disposición de los espacios donde se brinda el servicio, en la comunicación y acceso a los servicios públicos, en la documentación, en los instrumentos de gestión institucional, en la normatividad y en los recursos humanos (Ministerio de Cultura de Perú, 2015).

En Chile, la pertinencia cultural como enfoque transversal llega con el gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006). El multiculturalismo neoliberal se consolida en el país con las políticas del nuevo trato y el desarrollo con identidad, que se concretan en el Programa Orígenes, uno de cuyos pilares es la pertinencia cultural. En particular, uno de los dos subprogramas de Orígenes es la “Oferta Pública Culturalmente Pertinente”, cuyo primer componente se ocupa de que las comunidades indígenas rurales participantes cuenten con instrumentos y prácticas adecuadas de educación, salud pública y producción agropecuaria. Esta adecuación se realizaría a través de la transformación *top-down* de los instrumentos de intervención de los servicios públicos, así como de la capacitación de funcionarios/as públicos/as y la promoción de buenas prácticas. Con este fin el gobierno de Lagos financia programas específicos e iniciativas ya existentes en el Estado, y en el caso productivo aporta recursos al INDAP y a la Corporación Nacional Forestal (CONAF) del MINAGRI para que se ejecuten proyectos agropecuarios (FAO-CONADI, 2011). Así, la pertinencia cultural del Programa Orígenes estaría dada porque los proyectos productivos serían definidos por las propias comunidades y sancionadas en las Mesas de Planificación Local (MPL), y porque estos buscaban principalmente fortalecer sus sistemas productivos tradicionales (FAO-CONADI, 2011). Los Planes de Desarrollo Integral (PDI) al ser construidos y decididos participativamente en la MPL, se supone recogían “opciones de desarrollo con la debida pertinencia cultural (...ya) que son las mismas comunidades quienes determinan y priorizan las opciones de inversiones necesarias para lograr dicho plan” (FAO-CONADI, 2011, p. 42).

Ahora bien, algunas voces críticas señalan que el concepto de pertinencia cultural implementado en el Programa Orígenes de Chile —como otros conceptos generalmente asociados al desarrollo de los pueblos y naciones indígenas como el “desarrollo con identidad” y la “integralidad”— serían meros artefactos

---

<sup>66</sup> “Los servicios públicos deben brindarse en la lengua que mejor domine el usuario, sea esta una lengua indígena o el castellano” (Ministerio de Cultura de Perú, 2015, p. 39) por que la Ley de Lenguas de Perú (Ley N° 29735) señala que todos los/as ciudadanos/as tienen derecho a expresarse en su lengua materna (Ministerio de Cultura de Perú, 2015).

discursivos (Bello, 2007). Lo anterior refiere a que la pertinencia cultural funciona como una metáfora movilizadora (Shore y Wright, 1997; Agudo, 2015) o configuración semántica estatal vacía (Fassin, 2017); esto es, como un nuevo discurso de poder para el dominio de los pueblos y naciones indígenas en la era neoliberal (Boccaro y Bolados, 2008; Bolados, 2017).

Esta crítica se realiza principalmente porque en el Programa Orígenes no se operacionaliza con claridad en qué consistiría la pertinencia cultural, para pasar desde el mero enfoque transversal o principio a mecanismos operativos concretizables en la implementación del programa (Bello, 2007). Otros autores van más allá, indicando que el modelo de atención con pertinencia cultural que propuso Orígenes no es un modelo abstracto que tiene problemas de operacionalización o un mero artefacto ideológico, sino que constituye “un espacio social concreto en el cual existen relaciones de poder y luchas de clasificaciones entre agentes que se encuentran constreñidos por la lógica del campo burocrático” (Boccaro y Bolados, 2008, p. 175). En este espacio, el Estado multicultural neoliberal se pone en escena, legitimándose y construyéndose en prácticas y representaciones cotidianas a través de las cuales “extiende sus mecanismos de control e intervención” (Boccaro y Bolados, 2008, p. 181).

Con posterioridad a la ratificación del Convenio 169 en 2008, la pertinencia cultural en Chile sería asociada directamente a la implementación de procesos de consulta como parte de intervención pública con pueblos y naciones indígenas, mostrando la consolidación de la participación como enfoque transversal y como mecanismo de dominación neoliberal de estos (Boccaro y Bolados, 2008; Bolados, 2017) en otros instrumentos más allá del Programa Orígenes. Por ejemplo, la guía de pueblos indígenas que desarrolla el Ministerio de Obras Públicas (MOP) para sus funcionarios/as, busca apoyar la planificación territorial y los procesos de consulta en el marco del Convenio 169 (MOP, 2016). Esta guía, alineándose con el criterio internacional, asocia pertinencia cultural directamente a la participación consultiva indígena: “Se debe realizar la Consulta con anterioridad a la toma de decisiones para que las organizaciones indígenas puedan incidir en ellas: mejorar, corregir y darle pertinencia cultural a las decisiones” (MOP, 2016, p. 63). Lo que no queda claro en esta guía del MOP es quién toma las decisiones realmente en esos espacios de consulta, ¿el Estado o los indígenas?

El uso de la pertinencia cultural como artefacto discursivo se observa con claridad también en la narrativa desarrollista internacional. El BID publicó recientemente una “Guía de conceptos clave para el trabajo con pueblos indígenas” (Albertos y Marín, 2021), en la que el concepto de pertinencia cultural utilizado es tomado del trabajo realizado por el Ministerio de Cultura de Perú (2015) mencionado con anterioridad. Este texto vincula directamente la pertinencia cultural con el desarrollo con identidad, entendiendo este último como una intervención de desarrollo con pertinencia cultural. Ahora, llama la atención la visión del

BID que se refleja en este texto, en dónde la cultura de los pueblos y naciones indígenas es considerada como un “activo” para el desarrollo, y los derechos de autonomía y libre determinación —consagrados por el Convenio 169— no aparecen mencionados ni una sola vez (cf. Albertos y Marín, 2021). ¿Puede pensarse el desarrollo indígena sin considerar estos derechos fundamentales? ¿Puede existir realmente pertinencia cultural sin libre determinación? ¿La pertinencia cultural de una intervención puede ser definida desde un contexto exógeno al grupo humano que se busca “desarrollar”?

En México por otra parte, hacia el final del gobierno de Peña Nieto ya se hablaba desde la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) de una “Atención a población indígena con pertinencia cultural” (CDI, 2018), pero sin definir este concepto. Este documento parece mostrar que lo que el gobierno diseñó sería en sí mismo pertinente por “considerar” la cultura, pero no explicita cómo es que se está considerando. Al estar vacía de definiciones, la pertinencia cultural en el discurso del Estado mexicano se revela con claridad como artefacto discursivo (Bello, 2007).

Posteriormente el actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador, a través de su Programa Nacional de los Pueblos Indígenas, define la “pertinencia social, económica y cultural” (INPI, 2018, p. 19) como uno de sus principios rectores, señalando que este será implementado con un enfoque intercultural para realizar acciones y “alcanzar resultados acordes a las aspiraciones, demandas, contextos y visiones de vida de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, su autogobierno y su relación con el Estado mexicano” (INPI, 2018). Ahora bien, al consultarle la existencia de una definición más precisa u operacionalización del enfoque de pertinencia cultural a los/as funcionarios/as de nivel federal y estatal del INPI entrevistados/as a principios de 2020 para esta investigación, estos/as señalaron que “aún se encontraba en construcción”. Esto ratifica la idea de la pertinencia cultural como artefacto discursivo o metáfora movilizadora neoliberal, pues es un concepto utilizado profusamente por el INPI en sus diseños, pero que no tiene una operacionalización clara en la implementación de los programas.

Para fines de 2020, a dos años de iniciado el gobierno de López Obrador, el Estado de Chihuahua publica un “Manual de pertinencia cultural para el funcionariado público” (Morales, 2020), en el que se define la pertinencia cultural como un tipo de disposición particular en las relaciones interculturales con los pueblos y naciones indígenas. Esta, sería la “forma correcta en la que debemos comportarnos al interactuar con personas indígenas” (Morales, 2020, p. 35) e implicaría mostrar interés hacia las culturas de las personas indígenas con las que se trabaja, pero sobre todo respeto a “las formas de ser en determinado ámbito social” (Morales, 2020, p. 35). Este manual define aspectos centrales de los pueblos y naciones indígenas de Chihuahua como los derechos de los que son titulares —entre ellos la autonomía, la libre determinación y la participación consultiva— pero no vincula la pertinencia cultural a la participación entendida como

toma de decisiones efectiva (Morales, 2020). Al cierre de esta investigación, aún no existen definiciones de nivel federal sobre esta materia en México.

Otros autores, señalan que la pertinencia cultural estaría ligada directamente a los proyectos de desarrollo, entendiéndola como la aceptabilidad de las propuestas de intervención, gestión y/o comunicación cuando se valoran e incorporan las costumbres, visión de mundo y formas de vida propias de la comunidad u organización. Los conflictos entre el Estado y los pueblos y naciones indígenas obstaculizarían el desarrollo de estos últimos, así como el desenvolvimiento del proyecto de desarrollo neoliberal en general. De este modo, la pertinencia cultural hace parte de la gubernamentalidad neoliberal (Foucault, 2007), en la medida que facilita “el diálogo entre los objetivos de desarrollo y aquellos relacionados con el ámbito sociocultural, particularmente los referidos a los modos en que los sujetos y colectivos involucrados perciben el mundo y actúan en él” (Ivánovic y Ortega, 2016).

En el contexto del diálogo entre el Estado y los pueblos y naciones indígenas y de las consultas, en el caso de que se haya ratificado el Convenio 169, ¿quién decide, y bajo qué criterios, lo que es pertinente culturalmente a la hora de diseñar y luego implementar las políticas públicas para estos? ¿Decide el Estado, un equipo de expertos o los propios pueblos y naciones destinatarios de las políticas? Los espacios de consulta y participación intercultural que abre el Estado en los programas de fomento productivo rural que son objeto de esta investigación, ¿son realmente espacios de toma de decisiones para los participantes indígenas? ¿O solo permiten el diálogo y la consulta? O, aún peor, ¿son en realidad espacios de pacificación política y asimilación sociocultural? La participación en un contexto de libre determinación y construcción de autonomías no es solamente diálogo o procedimientos de consulta: implica la toma de decisiones efectiva por parte de los pueblos y naciones indígenas. Luego, un proceso de diálogo que no le permite a estos últimos incidir directamente en las disposiciones concretas que se implementarán con posterioridad, es mero artefacto discursivo, un dispositivo de poder, una nueva forma de dominio estatal, y no participación.

En el contexto del enfoque transversal de interculturalidad, su operativización e implementación, la pertinencia cultural asociada a procesos participativos se comprende como una tecnología de poder estatal, como artefacto discursivo (Bello, 2007), metáfora movilizadora (Shore y Wright, 1997; Agudo, 2015) o configuración semántica (Fassin, 2017) estatal para administrar la diferencia cultural y la exclusión social. Estos en general son conceptos agradables y persuasivos, políticamente correctos o aceptablemente neutros y que nunca son utilizadas en un sentido negativo —comunidad, cooperación, participación, desarrollo integral, corresponsabilidad, interculturalidad, pertinencia cultural, etc.— que al ser exitosos en las disputas dentro del ámbito de lo político y generar adhesión social generalizada, son

fundamentales para conformar las grandes narrativas del desarrollo socio-económico neoliberal (Mosse, 2005; Agudo, 2015) y, luego, son utilizados para legitimar las prácticas concretas de las políticas e intervenciones públicas estatales (Boccaro y Bolados, 2008; Bolados, 2017). Además, las acciones con pertinencia cultural poseen una mirada comprensiva de lo sociocultural, que aseguraría el diseño e implementación de acciones públicas no disruptivas que buscan mejorar la adherencia y minimizar las resistencias por parte de la población (Franch, Hernández, Weisstaub e Ivanovic, 2012; cf. Hale, 2002). Desde esta perspectiva, la pertinencia cultural dentro del enfoque intercultural es parte de la actual gubernamentalidad (Foucault, 2007) del Estado neoliberal.

Por ejemplo, al analizar la implementación de los espacios de participación y consulta de las políticas multiculturales de salud del Chile neoliberal de principios de los 2000, Boccaro y Bolados (2008) señalan que los mecanismos de participación y construcción desde la sociedad civil, que se corresponden con la nueva agenda de etnodesarrollo de las agencias multilaterales, son en realidad tecnologías de poder del Estado neoliberal. Con la dictadura en Chile se dismanteló el Estado de bienestar para conformar un Estado subsidiario que, empequeñecido, “opera de manera focalizada mediante la definición de nuevos sujetos vulnerables y necesitados” (Boccaro y Bolados, 2008, p. 192), enfatizando la relación activa con el mercado mediante la responsabilización individual y la participación de los ciudadanos. Así, la democracia multicultural de libre mercado utilizó la participación de forma estratégica, legitimando y fortaleciendo el modelo neoliberal dominante, al mismo tiempo que creando “un sentido de unidad nacional en la diversidad” (Boccaro y Bolados, 2008, p. 193). La participación y la pertinencia cultural serían así nuevas formas de dominación y legitimación del orden social multicultural del neoliberalismo: “a través de la realización de talleres, reuniones y encuestas, se genera la sensación de que los grupos subalternos participan de la definición de la nueva política pública y que, por tanto, hacen parte del sistema” (Boccaro y Bolados, 2008, p. 193; cf. Paley, 2001).

Agudo (2015) señala algo similar para el caso mexicano a partir del análisis etnográfico del programa Oportunidades, desde donde señala que, en política social, desde la implantación del neoliberalismo en los años 80, priman esquemas focalizados en individuos y familias en pobreza extrema que son “corresponsabilizados de su propia situación como de las acciones destinadas a corregirla” (Agudo, 2015, p. 33). En ese contexto iniciativas de políticas consideradas “participativas, horizontales, comunitarias, o incluso indígenas (...son) apropiadas e instrumentalizadas por las instituciones dominantes de desarrollo para hacer más efectivos sus programas de control cognitivo y regulación social” (Agudo, 2015, p. 33).

A partir de la revisión de literatura presentada, se decidió trabajar en esta tesis con un concepto de pertinencia cultural vinculado explícitamente al de participación efectiva, entendiendo esta última como

una participación cuyo fin es la toma de decisiones por parte de los pueblos y naciones indígenas en todas las etapas del ciclo de política. Así, en adelante se entenderá la pertinencia cultural como una cualidad de los programas y acciones públicas dirigidas a un grupo social en particular (en este caso los pueblos y naciones indígenas), que implica el respeto y adecuación de dicha intervención a la cultura y momento histórico de dicho grupo (cf. FAO, 2012), en donde las formas de respeto y adecuación cultural son definidas por el propio grupo a través de su participación efectiva en todas las etapas de esta acción pública (diseño, implementación y evaluación). Este vínculo entre pertinencia cultural y participación efectiva es fundamental, en la medida que la pertinencia de una acción pública debe ser definida desde los criterios propios de pueblos que viven y reproducen cotidianamente una cultura particular y no exógenamente por una entidad del Estado o el conocimiento técnico experto sobre dicha cultura.

Cabe destacar que la construcción de una verdadera nueva relación entre el Estado y los pueblos y naciones indígenas pasa por el diálogo político entre estos y no es posible generar acuerdos bilaterales duraderos entre ambas partes si el diálogo ofrecido hasta ahora a estos es solo consultivo. La participación de los pueblos y naciones indígenas debe permitirles realmente ejercer su derecho a la libre determinación desde sus culturas, tomando decisiones pertinentes en todos los ámbitos, etapas y niveles de su relación con los Estados, apuntando a la construcción y consolidación de su autonomía como pueblos y naciones. En este contexto, la pertinencia cultural de las políticas y programas indígenas debe estar al servicio del ejercicio de sus derechos colectivos y su autonomía, y no como hasta ahora como mecanismo de pacificación y dominación neoliberal (Bolados, 2017).

## CAPÍTULO II. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PUEBLOS Y NACIONES INDÍGENAS EN CHILE Y MÉXICO

“La modelización que presento aquí del proceso histórico ocasionado por la transición de lo que he llamado ‘mundo-aldea’ —a falta de un nombre mejor para representar las relaciones sociales antes de la intrusión colonial, al mundo intervenido por la administración colonial primero ultramarina y después republicana— es el resultado de un período de diez años de observación de la expansión del frente estatal ‘democrático’ en el mundo indígena de Brasil. El frente estatal ‘democrático’ ... es el de las postdictaduras en nuestros países, que llega a la frontera indígena ... con leyes y políticas públicas, empresas y ONGs. Ese frente, siempre colonial, irremediablemente intrusivo e interventor en (...el) mundo-aldea, intenta entregar con una mano lo que ya ha retirado con la otra, se esfuerza en ofrecer antidotos, bajo la forma de derechos, para contener la acción del veneno que ya inoculó. Debido al formato constitutivo del Estado y la baja consciencia entre sus agentes de la diferencia entre la ‘ciudadanía’ como masa de individuos formalmente titulares de derechos y una organización comunitaria y colectivista de la vida, la consecuencia de su accionar es, casi inevitablemente, disruptivo con respecto al tejido de relaciones y sistema de autoridad propio del mundo-aldea y produce el seccionamiento de los hilos de la memoria de sus miembros.”

Rita Segato, *Colonialidad y patriarcado moderno: expansión del frente estatal, modernización, y la vida de las mujeres*, 2014

A continuación, se presenta el estado del arte de las políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina, una breve “investigación de investigaciones” (Guevara, 2016, p. 166) y revisión general de la investigación académica y el debate público existente sobre esta temática en la segunda mitad del s. XX y el s. XXI, que permita construir una justificación sólida para la investigación realizada en esta tesis sobre las políticas públicas de fomento productivo rural para pueblos indígenas en Chile y México. Debido a la gran cantidad de información existente sobre esta temática, en este capítulo solo se consideraron textos académicos (artículos, libros e investigaciones de tesis de pre y posgrado), gubernamentales (informes, manuales y protocolos de actuación) y de organismos internacionales (informes, recomendaciones de política) publicados en los últimos 20 años (1999-2019), en español, portugués e inglés, y sobre pueblos indígenas y políticas públicas, pertinencia cultural en políticas públicas y política pública intercultural para pueblos indígenas en América Latina desde el s. XIX. Cabe destacar que se hizo especial énfasis en la revisión de los textos relativos a pertinencia cultural en políticas y programas económicos y de fomento productivo para pueblos indígenas, y en aquellos relativos a políticas públicas de desarrollo culturalmente pertinentes para pueblos indígenas, en ambos países. De la sistematización y revisión crítica de estos textos se desprenden los párrafos siguientes.



## La política indígena en México y Chile en el siglo XIX

Durante la época colonial se despojó de su territorio a los pueblos y naciones indígenas, generando una presión excesiva sobre estos como mano de obra para la expansión de las actividades económicas capitalistas, acompañada políticamente de la prohibición o limitación del derecho al autogobierno. La nueva organización social jerárquica establecida por los españoles para sus dominios se fue asentando, estableciendo estructuras económico-políticas, étnico- raciales y de género en la dominación colonial, consolidando el poder de los invasores sobre los pueblos y naciones que habitaban el continente hasta el s. XIX, lo que aumentó aún más la desposesión territorial (Aylwin, 2002; Stavenhagen, 2005). La posterior creación del Estado-nación moderno con las independencias republicanas trajo para los pueblos y naciones indígenas no la liberación, sino que el colonialismo interno, que reproduce las estructuras coloniales, pero ahora en el seno de la sociedad democrática (González Casanova, 2006a, 2006b). Con el Estado-nación surge también el llamado “problema indio”, que caracterizó a los pueblos y naciones indígenas hasta bien entrado el s. XX como un obstáculo para el proyecto liberal de progreso modernizante. Actualmente, estos viven un nuevo ciclo de desposesión debido a la presión extractivista sobre sus recursos naturales, a la ejecución de grandes obras públicas con impactos negativos en los territorios y ecosistemas que habitan, y a la apropiación de sus conocimientos tradicionales, la biodiversidad y sus recursos genéticos asociados (CEPAL, 2014; Hopenhayn y Bello, 2001).

A continuación, se expone la etapa republicana de este despojo o el establecimiento del colonialismo interno en México y Chile durante el s. XIX. Las primeras políticas para pueblos y naciones indígenas estatales surgen en este periodo y su deriva histórica determina el desenvolvimiento de las actuales.

### 1. Construcción del Estado-nación, leyes de reforma y guerras etnocidas en México

Desde mediados del s. XIX en casi todos los países latinoamericanos se adoptaron códigos civiles que privilegiaron las formas privadas de propiedad, lo que junto a leyes de “tierras baldías”, “colonización”, “desamortización de fincas de corporaciones civiles” y “división de tierras indígenas” posibilitó la apropiación de grandes porciones de tierra hasta entonces en poder de los pueblos indígenas, muchas veces a través de contratos fraudulentos, corridas de cercos o expulsión de los mismos (Gómez, 2016; Aylwin, 2002; González, 1986).

Entre los principales cuerpos legales que constituyen parte de la política indígena oficial de México en la segunda mitad del s. XIX, las Leyes de Reforma (1855-1863) que dictaron Miguel Lerdo de Tejada y Benito Juárez durante el gobierno de este último —paradójicamente el primer presidente indígena de México— se encuentran entre las más importantes y perjudiciales para los pueblos indígenas. Estas leyes se diseñaron para abolir formas corporativas de la tenencia de la tierra como la propiedad indígena comunal,

así como las jerarquías estamentales que fueron creadas en el periodo colonial, pretendiendo la desaparición de la identidad indígena como un estatus dentro de una jerarquía estamental para crear una nación de ciudadanos iguales, al menos en los formal. En particular la Ley Lerdo (1856) o Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México, incluía dentro de las corporaciones civiles que eran objeto de la prohibición a las “comunidades y parcialidades indígenas”, lo que provocó graves perjuicios a sus derechos territoriales, así como levantamientos indígenas en protesta en todo el país (Lira, 2014). Esta ley permitió que los territorios indígenas en México dejaran de ser de propiedad colectiva de las comunidades y se repartieran en títulos individuales entre los que podían pagarlas —sin distinción étnica y solo cambiando al sujeto propietario— generando una estructura agraria injusta que terminó favoreciendo la acumulación latifundista (Patiño y Espinoza, 2015).

En este periodo también se redactó la Constitución de 1857 —vigente hasta 1917 (Lira, 2014)— en cuyo Congreso Constituyente en 1856 la tenencia de la tierra y las demandas indígenas fueron largamente discutidas (Gómez, 2016). Un grupo minoritario indicaba la necesidad de acabar con el latifundismo y generar un reparto para constituir la pequeña propiedad rural; no obstante, la mayoría consideró que la Ley Lerdo era suficiente para resolver la cuestión agraria, por lo que se aprobó la constitución de 1857 sin incorporar el reparto de la tierra al texto. Lo anterior validó “la incapacidad legal de las corporaciones, civiles o eclesiásticas —incluyendo a las comunidades indígenas como corporaciones civiles— para adquirir o administrar bienes raíces” (Gómez, 2016, p. 76)

En 1866, durante la intervención francesa en el gobierno de Benito Juárez, se pretendió responder a los reclamos de los pueblos indígenas con la Ley sobre Terrenos de Comunidad y de Repartimiento, que concedía en propiedad individual “a los naturales y vecinos de los pueblos las tierras de comunidad y repartimiento, mediante su fraccionamiento” (Gómez, 2016, p. 79) y la Ley Agraria del Imperio, que concedía un fundo legal a los pueblos de 400 habitantes y un ejido a los pueblos de 1000 habitantes que carecieran de este. Al restaurarse la República y a Juárez en el poder en 1867, estas leyes fueron rápidamente anuladas.

Las Leyes de Baldíos por su parte, expedidas por Benito Juárez en 1863 y Porfirio Díaz en 1894, hicieron bastante perjuicio a las comunidades indígenas, así como las Leyes de Colonización creadas durante el porfiriato, tanto la provisoria en 1875 y la definitiva en 1883 (Patiño y Espinosa, 2015). Por ejemplo, la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1894 (derogada en 1902) establecía que todos los habitantes de la República, incluidos los extranjeros, podían denunciar y adquirir terrenos baldíos en cualquier parte del territorio nacional y sin limitación de extensión, protegiendo incluso contra futuras

revisiones los títulos, lo que facilitó la apropiación privada sobre tierras indígenas. El Decreto del Ejecutivo sobre Colonización y Compañías Deslindadoras de 1883 promovía la celebración de contratos para fomentar la colonización del territorio nacional, contribuyendo al despojo que sufrieron las comunidades rurales e indígenas (Gómez, 2016).

Estas acciones jurídicas y administrativas del Estado mexicano en la segunda mitad del s. XIX “se convirtieron en un factor importante para la concentración de la tierra y de sus recursos en manos de unas cuantas familias, en perjuicio ... de pueblos indígenas como de pequeños poseedores” (Gómez, 2016, pp. 82-83). Este proceso administrativo, jurídico y social de expoliación territorial se ve en general acompañado de intervenciones bélicas con intenciones genocidas, cuyo fin es no solo la erradicación de la propiedad comunal indígena, sino el exterminio físico de la población indígena. La invasión y conquista de los territorios indígenas por los ejércitos republicanos de México a fines del s. XIX para “ampliar las fronteras agrícolas o para hacer posible su colonización con personas no indígenas —preferentemente de origen europeo— constituyó otro de los mecanismos frecuentes de usurpación de sus tierras” (Aylwin, 2002, p. 5). Las más conocidas fueron la Guerra del Yaqui y la Guerra de Castas. Ambos conflictos representaron una amenaza real al orden establecido en el México de segunda mitad del s. XIX, por lo que terminaron en el genocidio y esclavitud de estos pueblos indígenas, además de la apropiación estatal y privada de sus territorios.

El pueblo yaqui, ejemplo paradigmático del genocidio y expoliación territorial indígena en México, se enfrentó en una guerra con el Estado entre los años 1870 y 1910 durante el gobierno de Porfirio Díaz, para defender su territorio en Sonora. Inicialmente luchaban contra las fuerzas armadas locales apoyadas por las guardias privadas de los latifundistas y agricultores ricos, pero ante su resistencia férrea el gobierno porfirista envió al ejército federal para acabar con ellos (CONACULTA-INAH, 2015). En este periodo fueron muertos más de 23.000 yaqui entre asesinatos, desapariciones forzadas, esclavitud y epidemias, sin contar además con los cerca de 15.000 yaqui que bajo la categoría de prisioneros de guerra fueron sometidos a desplazamiento y trabajo forzado como peones acasillados, a través de su deportación a Yucatán y otros estados para realizar labores agrícolas (Gómez, 2016). A partir de la categoría de prisioneros de guerra dada a los yaqui, el Estado mexicano porfirista justificó el “derecho a la deportación, pues en ese tiempo deportación implicaba, además del traslado a algún lugar lejano, la pérdida de la patria potestad y de bienes, así como la prisión de guerra. Fue una guerra de exterminio brutal y sistemática” (CONACULTA-INAH, 2015, p. 11).

La Guerra de Castas por otro lado, se inició en 1847 con el movimiento social que los pueblos mayas del sur y oriente de Yucatán en contra de la población blanca (blancos, criollos, mestizos e indígenas

“asimilados”) que se encontraba mayoritariamente establecida en la parte noroccidental de la península de Yucatán. Este conflicto social, que costó cerca de 250.000 vidas humanas, terminó en 1901 con la ocupación de la capital maya de Chan Santa Cruz por parte de las tropas del ejército federal mexicano. Respecto de esta guerra, la discusión pública de la época reflejada en la prensa discute principalmente respecto de los métodos que había que implementar para dar fin a la misma (Guzmán, 2010). Pocos miembros de la elite se inclinaban por una salida negociada que llevara a la integración, primando en la opinión pública la opción genocida. A pesar de lo anterior, cabe señalar que, en aquella época, tanto las ideas de integración como de exterminio apuntaban a la desaparición de la población indígena como entidades políticas y socioculturales diferenciadas (Guzmán U., 2010):

Todas las personas sensatas convienen en la necesidad que hay de que desaparezca la raza indígena, numerosísima en nuestro país y la más atrasada por desgracia en la carrera de la civilización; mas no todos convenimos en los medios de hacerla desaparecer. Pretendemos algunos, si no estamos engañados, en que para conseguir este fin, debe recurrirse a la violencia, a las armas; otros queremos hacer que se pierda esa raza civilizándola y mezclándola con las demás (Periódico El Monitor Republicano, 6 de junio de 1849). (Guzmán, 2010, p. 114)

Para una parte importante de la sociedad mexicana de la época “la raza indígena, aunque no enemiga, sí era un lastre para el país, por ignorante, por pobre, por bruta; de ahí la necesidad de su desaparición, pero no de manera violenta” (Guzmán, 2010, p. 114). Otras ideas más radicales señalaban a la postura anterior como una quimera bienintencionada, porque:

Los indígenas eran bárbaros que estaban enfrascados en una lucha contra la civilización, y como esta poco podía hacer en favor de unos entes cuyo carácter e instintos no les habían permitido salir del rango de cosas, no había otra alternativa que avasallarlos, o aceptar la idea de ser exterminados por ellos. ¿Ciudadanos los indios? Nunca. (Guzmán, 2010, p. 115)

Estas ideas de mediados del s. XIX continuaron durante todo el porfiriato, y siguieron concibiendo el levantamiento del pueblo maya y el yaqui como un ataque del salvajismo contra la civilización, a pesar de lo cual no primó la idea del exterminio indígena por medio de acciones bélicas, girando el discurso hacia la integración asimilacionista. El problema era que para lograrla “los indios tenían que dejar de ser lo que se decía que eran ...: ciudadanos de segunda, cosa, instrumentos pasivos, carne de cañón, bestias de carga, jornaleros esclavos, sujetos inconscientes, perezosos, abyectos, lánguidos, viles, necios, flojos, indolentes”, etc. (Guzmán, 2010, p. 129). Es así como se empezó a comprender la cuestión indígena ya no solo como un tema territorial para el Estado-nación, sino como un “proyecto civilizatorio” que debía ir acompañado de políticas educativas; y en eso llegó la Revolución.

## 2. Despojo territorial indígena y construcción del Estado-nación en Chile

En Chile se da un caso similar al mexicano, ya que las políticas para pueblos y naciones indígenas estuvieron prácticamente durante todo el s. XIX y s. XX centradas en la apropiación sobre sus territorios, en beneficio de la expansión territorial y económica del nascente Estado. Antes de la Ley indígena N° 19253 de 1993, los pueblos y naciones indígenas eran meros objetos del derecho. El papel pasivo que se les atribuyó respondía a la relación que el Estado estableció con estos desde su constitución, marcada por el interés de constituir una hegemonía racial y territorial por sobre la diversidad sociopolítica y cultural existente (Boccaro y Seguel-Boccaro, 1999; Saavedra, 1995).

En esta relación entre el Estado y los pueblos y naciones indígenas en Chile, resulta paradigmático el caso del pueblo mapuche, quienes hoy representan el 79,84% de la población indígena del país (INE, 2018, p. 5). Los mapuche se mantuvieron como una nación soberana hasta fines del s. XIX, contando incluso con el reconocimiento por parte de la corona española de sus territorios e instituciones sociopolíticas al sur del Río Bío-Bío. En el proceso de independencia, los pueblos y naciones indígenas fueron ensalzados simbólicamente por la sociedad criolla como íconos de libertad y lucha contra el poder colonial español, pero con la necesidad de consolidación económico-política y territorial del nuevo Estado chileno. Pronto este estableció una relación jurídico-política y de conquista militar que se tradujo concretamente en un despojo territorial sistemático desde mediados del s. XIX. En este contexto “el anti-indigenismo doctrinal se impuso y los descendientes de ‘los héroes de la guerra de Arauco’, ensalzados durante la independencia, pasaron a ser considerados como un obstáculo a la modernización del país” (Boccaro y Seguel-Boccaro, 1999, p. 742).

La estrategia estatal de despojo indígena en el s. XIX se basó en un conjunto de cuerpos legales “orientados casi exclusivamente al problema de sus tierras y al carácter de su propiedad” (González, 1986) y una estrategia de ocupación bélica, que fundamentan y constituyen la memoria de la relación entre el Estado chileno y los pueblos y naciones indígenas hasta la actualidad. Entre estos, cuerpos legales decimonónicos, destacan, sobre el territorio mapuche hacia el sur del Río Bío-Bío, la creación de la Provincia de Arauco en 1852, la Ley sobre denuncios de tierras baldías de 1835, la Ley de colonización de 1845, la Ley de radicación de 1866 y la Ley de división de tierras de 1927, entre otras (González, 1986). Dentro de estas, la Ley de 1866 marca un hito en la política de despojo legal:

Contempla el deslinde, por una comisión de ingenieros, de los terrenos pertenecientes a indígenas y declara baldías y, consiguientemente, propiedad del fisco las tierras sobre las cuales no se puede probar la ocupación efectiva y continuada de un año ... Este es el origen de la Comisión Radicadora y de los Títulos de merced ... Mediante la aplicación de esta norma [el Estado] fue privando a los indígenas de la mayor parte de sus suelos. Bastaba para ello con no tener por probada la posesión efectiva y continuada a lo menos de un año sobre los terrenos que realmente ocupaban ... La misma ley dispone que ‘los terrenos

que el Estado posea actualmente y los que en adelante adquiera se venderán en subasta pública en lotes que no excedan de quinientas has' ... En suma, la ley ... de 1866 facilitó la apropiación de las tierras de indígenas, tanto por el Estado como por los particulares. (Boccará y Seguel-Boccará, 1999, p. 752)

Sobre el territorio selk'nam en la Patagonia chilena, destaca el tratado de 1881 con Argentina, en donde la propiedad sobre la Isla Grande de Tierra del Fuego se resolvió en la fijación de límites entre ambos Estados en favor de Argentina. Sobre el territorio aymara, quechua y atacameño en el extremo norte, destacan los tratados de paz con Perú y Bolivia, específicamente el Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Bolivia (1904) que implicó la sesión a perpetuidad de los territorios bolivianos ocupados por Chile durante la Guerra del Pacífico<sup>67</sup> y el Tratado de Ancón o Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Perú (1883), en donde este último cede a perpetuidad a Chile el dominio sobre el departamento de Tarapacá y se determina división de Tacna y Arica (Memoria Chilena, 2019b).

Por otra parte, la conquista bélica de los territorios mapuche, conocida como ocupación de la Araucanía (1862-1883), tuvo como objetivo: “conquistar el territorio aún libre, fijar las poblaciones indígenas en reservas, despejar terrenos para los nuevos colonos e incentivar la explotación ‘racional’ del suelo en oposición a las prácticas económicas ‘anti-productivas’ de los autóctonos” (Boccará y Seguel-Boccará, 1999, p. 754). Según el historiador mapuche Hernan Curiñir Lincoqueo, en las campañas bélicas realizadas por el Estado chileno desde 1860 a 1881 durante la ocupación de la Araucanía se habrían asesinado entre 50 mil y 70 mil mapuche (Mapuexpress, 22 de junio de 2016). Además, al terminarse el proceso de radicación de estos en reservas, su territorio ancestral de 10.000.000 ha aproximadamente, se redujo a uno de poco más de 500.000 ha, con un promedio de 6,8 ha por persona. La tierra entregada a los indígenas se encontraba así muy por debajo del promedio otorgado a los nuevos colonos nacionales y extranjeros —50 y 500 ha respectivamente— a través de las leyes de colonización<sup>68</sup> (Boccará y Seguel-Boccará, 1999).

En el caso de la zona norte, antes de la Guerra del Pacífico (1879-1884) Chile llegaba solamente hasta el Río Copiapó, el resto era territorio de los pueblos Aymara, Quechua, y Atacameño en los Estados de Perú y Bolivia, cuya anexión fue realizada a través de las acciones bélicas de la mencionada guerra. Una vez lograda la victoria militar, la anexión de los territorios indígenas fue legalizada a través de la firma de los tratados mencionados. Cabe destacar que el ejército peruano y boliviano estuvieron compuestos mayoritariamente por indígenas (Ibarra, 2019), por lo que destaca en Chile la existencia en aquella época de un discurso y retórica de marcada clave nacionalista y racista, en donde los soldados chilenos “intentaron diferenciarse de sus enemigos, especialmente de aquellos que provenían del bajo pueblo

---

<sup>67</sup> Correspondientes al antiguo departamento del Litoral boliviano, actual II Región de Antofagasta de Chile.

<sup>68</sup> Durante la década de 1880 llegaron casi 7000 colonos europeos solo a la Región de la Araucanía (Boccará y Seguel-Boccará, 1999).

mestizo, los cholos, y de los indígenas andinos provenientes en su mayoría de las culturas aymara y quechua” (Ibarra, 2019, p. 111), logrando una convergencia entre el discurso de los combatientes, la opinión pública reflejada en la prensa y el discurso público institucional estatal (Ibarra, 2019). A pesar de lo anterior, algunos autores destacan la participación de sujetos populares en el ejército de Chile (el “roto chileno”), ya que estimularía la reelaboración de la identidad nacional en una perspectiva de cohesión e integración social de los sectores medios y populares que incluiría a los indígenas, aunque todavía solo de forma simbólica (Subercaseaux, 2010).

En el caso del extremo sur, particularmente sobre el territorio selk’nam de la Isla Grande de Tierra del Fuego, antes del tratado territorial de 1881 entre Chile y Argentina hubo un cruento genocidio. El descubrimiento de oro en la Patagonia norte y la introducción de estancias ovejeras inglesas que competían por las tierras con los indígenas patagones, terminó en la conformación de bandas de mercenarios privados que masacraron al pueblo selk’nam, asesinando a comunidades completas y reduciendo enormemente su población (Memoria chilena, 2019a). La magnitud de este genocidio fue tal que llegó incluso a hablarse de extinción como sinónimo de desaparición étnica o exterminio total (Delrio y Ramos, 2011), también por la concepción purista-racista de la antropología e historia del s. XX, que no concebían a los descendientes mestizos en Chile y Argentina como selk’nam propiamente tales<sup>69</sup>.

Estas prácticas genocidas también afectaron a otros pueblos indígenas que habitaban en los canales occidentales de Chile como kawésqar y yámanas que, si bien no fueron masacrados como los selk’nam, también sufrieron la persecución y el desplazamiento forzado hacia zoológicos humanos europeos (INDH, 2019a). En este contexto, cabe destacar la labor individual de algunos agentes del Estado como Carlos Wood, gobernador de Magallanes entre 1878 y 1880, quien se opuso fervientemente al traslado forzado de familias kawésqar a los zoológicos humanos. A través de cartas dirigidas al ministro de relaciones exteriores y colonización, este denunció al empresario Karl Hagenbeck, dueño de la Sociedad Antropológica e Histórica de Berlín<sup>70</sup> y fundador de las exhibiciones antropozoológicas en Europa, por secuestrar y someter a familias kawésqar forzosamente a participar de los mismos. Este incluso citó al representante de dicha sociedad y le prohibió hacer realidad sus intenciones con los habitantes de Tierra del Fuego:

Debido a su desconocimiento del idioma, no era posible que el grupo de kawésqar comprendiera las razones, el objetivo ni las condiciones del viaje ... no solo se llevaría a cabo un procedimiento indigno que

---

<sup>69</sup> Hoy los selk’nam se auto-reconocen en ambos países como pueblo vivo, luchado activamente por su reconocimiento en contra del estigma histórico del exterminio (Vía Ushuaia, 2019; González, 23 de julio de 2019), que para ellos se basa en una concepción esencialista y estática de la cultura.

<sup>70</sup> Berliner Gesellschaft für Anthropologie, Ethnologie und Urgeschichte (INDH, 2019a)

violaba su dignidad, sino que el propósito de la organización alemana se basaba en ‘especulaciones interesadas’ que pondrían en riesgo la vida de esta familia. (INDH, 2019a)

Lamentablemente las políticas estatales chilenas fueron contrarias a las gestiones y esfuerzos concretos de algunos/as funcionarios/as encomiables como Carlos Wood. Ese mismo año el gobierno de Chile finalmente autorizó el traslado forzoso de familias kawésqar a Alemania (INDH, 2019a).

Detrás de esta expoliación territorial y sometimiento indígena a diversas prácticas de exterminio, existía una ideología productivista y colonialista por parte del Estado, que concebía que las tierras indígenas no estaban siendo explotadas “racionalmente” y por lo tanto debían ser traspasadas a manos de colonos chilenos y europeos para que estos las hicieran “efectivamente productivas”. Esta idea se consolidó junto a una ideología racista, que planteaba que el contacto con personas “civilizadas y europeas” que favorecerían las leyes de colonización provocaría una mejoría en las “deficientes costumbres de la gente de la frontera” (Boccaro y Seguel-Boccaro, 1999, p. 751).

Llegado este punto se puede afirmar que la política indígena latinoamericana del s. XIX —desde lo que se puede extrapolar de la chilena y la mexicana— fue claramente genocida y etnocida. Esta negaba toda posibilidad de soberanía o gobierno a los pueblos y naciones indígenas sobre sus propios territorios, y buscaba explícitamente su desaparición en términos físicos y como organizaciones sociopolíticas y culturalmente diferenciadas (Briones y Delrio, 2007).

## La política indígena en México y Chile en el siglo XX

En el s. XX se pasa de la política de genocidio a la de asimilación. Las leyes y programas de esta época buscan la integración de los pueblos indígenas a las sociedades nacionales, pero como pequeños propietarios, campesinos y ciudadanos, y no desde su especificidad sociopolítica y cultural. Aunque la revolución mexicana va a marcar una diferencia sustancial entre el proceso mexicano y el chileno en la primera mitad del s. XX, estos tienden a converger a partir de la influencia regional del indigenismo.

### 1. Construcción del indigenismo mexicano y su relevancia en América Latina

Durante el s. XX, el panorama de los pueblos y naciones indígenas en México cambia abruptamente con la irrupción de la revolución en 1910, cuyos ideales nacionalistas llevan a construir un ideal mestizo de nación. Este considera por primera vez a los pueblos indígenas, pero como pequeños propietarios agrícolas o como campesinos que han sido despojados de sus terrenos, más que como colectividades con una etnicidad o condición histórica particular. El plan de San Luis Potosí con el que Francisco Madero comienza el movimiento revolucionario en 1910 incitando a la población mexicana a levantarse, señala respecto del problema agrario y los pueblos indígenas en su Artículo N° 3 que:



Con abuso de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, habían sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los Tribunales de la República, por lo que era justo restituir a sus poseedores de dichas superficies. (Madero, 1910, Art. 3)

Debido a este artículo en particular los zapatistas deciden apoyar a Madero, pero una vez en la presidencia de México este no cumple con la restitución de tierras, por lo que Emiliano Zapata y otros militares elaboran en 1911 el Plan de Ayala (Zapata, Montaño, Ruiz et al., 1911). En este acusan a Madero de traicionar la causa campesina y condensan los principios de la revolución agrarista, los mismos que serán retomados por la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 y posteriormente en la Constitución de 1917. Entre los principios agrarios del zapatismo plasmados en el Plan de Ayala y las leyes posteriores destaca la restitución de ejidos a los pueblos despojados —incluyendo a los pueblos y naciones indígenas— y la división de latifundios (Patiño y Espinoza, 2015).

La Ley Agraria de 1915 —la primera ley agraria de México— reconoce la situación socioeconómica de los pueblos y naciones indígenas y campesinos de la época, determinada en la desigualdad de la distribución de la tierra. La solución que esta ley ofrece ante dicho diagnóstico es la figura de la dotación<sup>71</sup> para obtener “los terrenos suficientes para cubrir la necesidad de los poblados” (Patiño y Espinoza, 2015). Esta ley fundamenta el derecho de los campesinos que carecían de tierras, o que no hubiesen logrado su restitución, a ser dotados de ellas en el marco de la construcción de una idea de justicia social para el bienestar de las clases populares y desde una perspectiva agrarista liberal en donde la pequeña propiedad sería el verdadero detonante del desarrollo en el agro mexicano<sup>72</sup> (Patiño y Espinoza, 2015; PJF, 2015).

La Ley Agraria de 1915 es fundamental para las leyes mexicanas, ya que fue la base del Artículo N° 27 de la Constitución Política de 1917 —que rige jurídicamente en México hasta el día de hoy—. En esta ley se consideran los tres tipos más importantes de tenencia de la tierra que rigen el agro mexicano desde entonces: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad (Patiño y Espinoza, 2015), sobre los que se organizan actualmente los pueblos y naciones indígenas en México. Cabe destacar que a 100 años de que el presidente Venustiano Carranza promulgara la Ley Agraria de 1915:

Más de 50% de la estructura de la tenencia de la tierra en el país se encuentra en manos de 29.442 ejidos y 2.343 comunidades, es decir, 100.300.000 de (ha...) se encuentran bajo un régimen social y ... albergan alrededor de 5.222.000 sujetos agrarios, que se definen como titulares de derechos ... completamente

---

<sup>71</sup> La dotación es una expropiación desde el Estado. La Constitución de 1857 de México establecía que podía realizarse solamente “por causas de utilidad pública y previa indemnización” (Patiño y Espinoza, 2015, p. 25). Esto constituyó un obstáculo para llevar a cabo un reparto masivo de tierras, dada la escasez real de fondos para pagar dichas indemnizaciones (Patiño y Espinoza, 2015).

<sup>72</sup> “Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ella, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica, a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio” (Ley Agraria del 6 de enero de 1915, 2019).

contrastantes con las de 1910, cuando 97% de la tierra cultivable en México tenía solamente 840 dueños. (Patiño y Espinoza, 2015, p. 34)

La Constitución de 1917 puso fin a la Revolución e hizo un aporte universal al derecho constitucional al ser la primera en el mundo que incluyó derechos sociales y reconoció sujetos colectivos (PJF, 2015). Esta profundizó el agrarismo liberal que se gestó con la Ley Agraria de 1915, consagrando una reforma en la que “la nación tenía la obligación de asegurar una distribución equitativa de la riqueza pública, así como reconocer el ‘estado comunal’ de la tierra” (PJF, 2015).

Durante las dos primeras décadas posteriores a la Revolución se comenzó a desarrollar desde los gobiernos revolucionarios un indigenismo incorporativo (Castro, 2009, p. 155) o asimilacionista que buscaba incorporar a los pueblos y naciones indígenas a la cultura nacional a través de la castellanización en la escuela pública y los primeros programas de reforma agraria. La política indígena mexicana se concibió desde un inicio en el ámbito social y productivo, principalmente como una labor “civilizatoria”. De este modo, la política indigenista fue principalmente implementada por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Agricultura y consistió, entre otras acciones relevantes, en la creación del Departamento de Antropología de la Secretaría de Agricultura en 1917 y del Departamento de Educación y Cultura para la Raza India de la SEP en 1921 (la que tenía maestros ambulantes que visitaban a las comunidades), la conversión de escuelas rurales en las Casas de Pueblo para mejorar la situación de las poblaciones indígenas en 1923, la creación del Internado Nacional de Indios en 1924 y del Departamento de Escuelas Rurales de Incorporación Cultural Indígena en 1925. A pesar de todo lo anterior, algunos autores se refieren a esta primera etapa de revolución y posrevolución como una de exclusión en materia de políticas indígenas, ya que en lo concreto el Estado aún excluye a los pueblos y naciones indígenas de la formación nacional. En esta época reinaba la discriminación de forma naturalizada en la sociedad (Valdivia, 2009).

Desde 1934 con la presidencia de Lázaro Cárdenas, el indigenismo adquiere una clara estructura educativo-productiva promoviéndose la reforma agraria y la creación de normales rurales. Se crea también el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas (1935-1936) que desaparece en 1947 dando paso al Dirección General de Asuntos Indígenas como dependencia de la SEP y el Departamento de Educación Indígena como programa especial de la SEP en 1937, creándose un año después el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) (Zolla y Zolla, 2010; Castro, 2009).

El ideario político y social asimilacionista y paternalista del Estado posrevolucionario respecto a los pueblos indígenas que dirigía en el accionar de todas las instituciones públicas queda claro en el discurso inaugural de Lázaro Cárdenas en el 1° Congreso Interamericano Indigenista de 1940:

Nuestro problema indígena no está en conservar “indio” al indio, ni en indigenizar a México, sino en mexicanizar al indio. Respetando su sangre, captando su emoción, su cariño a la tierra y su inquebrantable tenacidad, se habrá enraizado más el sentimiento nacional y enriquecido con virtudes morales que fortalecerán el espíritu patrio, afirmando la personalidad de México. (Cárdenas, 1940)

En esta época ya había académicos notables colaborando en la conformación y diseño de las instituciones estatales indigenistas, como Alfonso Caso, Luis Chávez Orozco, Juan Comas, Moisés Sáenz, Manuel Gamio y Gonzalo Aguirre Beltrán, entre otros, quienes fueron delineando el devenir del indigenismo mexicano desde un trabajo de investigación aplicado, que buscaba tener incidencia política. Estos intelectuales ligados a la administración pública comenzaron a construir un acervo de investigación social que entregaría elementos fundamentales para la conformación de los contenidos y orientaciones de las políticas indigenistas integracionistas del nacionalismo del Estado mexicano posrevolucionario (Zolla y Zolla, 2010). Los representantes mexicanos del indigenismo tuvieron así “una destacada labor, no solo como interlocutores del Estado sino sobre todo por sus trabajos de investigación y propuestas metodológicas en atención al problema indígena” (Castro, 2009, p. 147), los que influyeron en toda América Latina. De este modo, desde mediados del s. XX en México existió una estrecha colaboración entre intelectuales y académicos y el Estado en la elaboración de las políticas de intervención para los pueblos indígenas — sobre todo del ámbito educativo y productivo—. Antropólogos, arqueólogos y lingüistas formaron parte fundamental del engranaje del Estado mexicano de la época, creándose en 1942 la Escuela Nacional de Historia y Antropología (ENAH) para formarlos.

Posteriormente en 1948 se crea el Instituto Nacional Indigenista (INI) como un organismo descentralizado del gobierno federal para atender a los pueblos y naciones indígenas. Con este, el Estado mexicano comienza una política de atención focalizada en los pueblos y naciones indígenas que amplía su cobertura territorial a través de los Centros Coordinadores Indigenistas, siendo los primeros el de Chiapas (1951), el de la región Tarahumara (1952), dos en las Mixtecas alta y costa (1954) y el de Papalopan<sup>73</sup> (1954), aumentando a 12 centros para 1968, hasta llegar a 90 centros en 1976, al final del periodo del Presidente Echeverría (Castro, 2009; Korsbaek y Sámano-Rentería, 2007).

Alfonso Caso, quien fuera uno de los principales intelectuales detrás de la conformación de la estructura institucional indigenista del s. XX y primer director del INI entre 1948 y 1970<sup>74</sup>, señalaba que la acción indigenista de esta primera época asimilacionista era una aculturación planificada por el gobierno mexicano para poner a los pueblos indígenas en el camino del progreso e integración a la sociedad nacional

---

<sup>73</sup> El Centro Coordinador Indigenista de Papalapan fue creado por los problemas surgidos por la reubicación forzada de miles de mazatecos durante la construcción de la presa Miguel Alemán (Castro, 2009, p. 156).

<sup>74</sup> Alfonso Caso fue arqueólogo y entre otros cargos fundamentales ostentó el de director del Instituto de Investigaciones Sociales en 1930, Jefe del Departamento de Arqueología, Historia y Etnografía de 1933 a 1934, organizador y primer director del INAH entre 1939-1944, y primer Director del INI entre 1948-1970.

e implicaba la transformación cultural y económica de las comunidades indígenas. Según Caso, para lograr dicha integración los pueblos indígenas “debían colocarse bajo la dirección y control del Estado mexicano [delegando al] INI la tutela de los indígenas y la función de integrarlos” (Caso, 1962).

Se observa así que el Estado mexicano concebía a los pueblos indígenas como grupos social y económicamente marginados, planteando las políticas focalizadas como mecanismos de desarrollo socioeconómico, herramientas para romper la segregación forzosa a la que los sometía la sociedad nacional (Castro, 2009). Esta visión indigenista asimilacionista se consolida en el discurso oficial y en las prácticas desarrollistas de los Estados latinoamericanos con el Convenio 107 de la OIT en 1957 (OIT, 1957), como se observó en el Capítulo I.

Investigaciones actuales plantean una severa crítica a las políticas indigenistas de desarrollo productivo del INI, ya que el impacto de estas era prácticamente nulo. El principal motivo era el escaso financiamiento que llegaba a las zonas indígenas, ya que el 90% del presupuesto se iba en salarios, viáticos y pasajes del personal, y solo llegaba el 10% se invertía en los proyectos productivos concretos. Además, los recursos para los proyectos llegaban “invariablemente tarde, fuera del tiempo requerido para su aplicación en fertilizantes, compra de agua para riego, insecticidas y pago de jornales ... Fuimos testigos de muchos programas fracasados” (Valdivia, 2009). Esto, debido a que los programas productivos eran diseñados en los escritorios de burócratas que desconocían por completo la realidad indígena (Esparza y Valdivia, 1984; Valdivia, 2009). Ahora bien, a pesar de sus errores, en esta época el Estado indigenista consiguió que todos los pueblos indígenas tuvieran acceso a la educación y a la salud, y su alta presencia en los territorios indígenas permitió garantizar mejores precios para productos indígenas como el maíz y el café, así como mejorar el acceso a justicia (Valdivia, 2009).

El indigenismo como ideología y discurso predominante del Estado en México, se consolida con el trabajo del Instituto Indigenista Interamericano (III) en 1942, cuyos promotores principales fueron Manuel Gamio, Gonzalo Aguirre Beltrán y Moisés Sáenz (Parraguez, 2017; Zolla y Zolla, 2010; Castro, 2009) y a nivel internacional John Collier<sup>75</sup>, representante de Estados Unidos y Comisionado de Asuntos Indígenas (Blanchette 2010; Vergara y Gundermann, 2016). En la Convención Internacional relativa a los Congresos Indigenistas Interamericanos y al III, se fijan las funciones que tendrá el III, que incluyen crear un campo científico indigenista formando expertos en la materia, hacer seguimiento a las organizaciones que diseñan la política indígena a nivel nacional y “tutelar y revisar las políticas indigenistas de los Estados que lo suscriben” (Parraguez, 2017, p. 18). Con su constitución formal como institución luego del 1° Congreso

---

<sup>75</sup> En esta época Alejandro Lipschutz y su esposa mantienen correspondencia desde Chile con intelectuales fundadores de la III en México como Manuel Gamio, Juan Comas y John Collier (Blanchette, 2010; Chiappe, 2015; Parraguez, 2017), luego de participar por cuenta propia dentro del 1° Congreso de Pátzcuaro y en varios de los que siguen (Ver nota N° 92).

realizado en Pátzcuaro<sup>76</sup>, el III comienza también en 1942 la publicación del Boletín Indigenista y la revista América Indígena<sup>77</sup>, publicaciones para realizar difusión oficial de sus actividades y reflexiones (Parraguez, 2017). Cabe destacar el papel fundamental que tuvo México en el III desde su fundación en adelante, reflejándose su peso político en que entre 1942 y 1971 todos sus directores fueron mexicanos (Vergara y Gundermann, 2016).

El III realizó congresos entre 1940 y 1993 que delinearon ideológicamente las concepciones estatales oficiales sobre los pueblos indígenas en varios países de América Latina, así como los lineamientos generales para el tipo de relación que establecería el Estado con los pueblos indígenas durante todo el s. XX en la región. Desde 1940 y hasta 1972 en su 7° Congreso institucional desarrollado en Brasil, el III promovió una forma de indigenismo integracionista, en el que se producía un sincretismo entre el agrarismo cardenista y el integracionismo nacionalista posrevolucionario, que concretamente se implementó a través de programas de reforma agraria (1915-1972) y asistencia social (1940-1964) (Castro, 2009; Patiño y Espinoza, 2015).

El modelo de integración indígena que el III promovió con éxito en Latinoamérica, debía ser conducido por los Estados mediante la creación de agencias estatales específicas y focalizadas, con competencias para diseñar, coordinar y/o implementar políticas y programas para los pueblos y naciones indígenas<sup>78</sup> (Vergara y Gundermann, 2016). Este planteaba que el mejoramiento de la condición de las “poblaciones” indígenas debía conseguirse a través de su integración a la sociedad nacional, de forma que paulatina y no violenta, comprendiendo “todos los aspectos de su vida, reemplazando las estructuras sociales indígenas, aunque preservando los aspectos de su cultura considerados valiosos” (Vergara y Gundermann, 2016, p. 128). Su objetivo era “proteger a la comunidad indígena dentro de la organización jurídica y administrativa de cada país” (Castro, 2009, p. 152) para lograr su plena integración a la vida económica social y cultural de los Estados-nación; entendiendo la integración como una manera de alcanzar el desarrollo<sup>79</sup>. De este modo, el III se puede entender como un esfuerzo político e intelectual latinoamericano para elaborar una política común en la región para abordar la cuestión indígena —el indigenismo— “aunando los esfuerzos de los

---

<sup>76</sup> Los documentos emanados del 1° Congreso en Pátzcuaro, son las resoluciones del 1° Congreso Indigenista Interamericano y de la Convención Internacional relativa a los Congresos Indigenistas Interamericanos y al Instituto Indigenista Interamericano, los que fueron ratificados por México en 1940 y por Chile recién en 1967.

<sup>77</sup> Alejandro Lipschutz fue un activo colaborador en ambas publicaciones, gracias a la correspondencia y relación que se indicó con anterioridad (Ver nota N° 75 y N° 92).

<sup>78</sup> La creación del INI en 1948 responde directamente al cumplimiento de los acuerdos internacionales del 1° Congreso del III en Pátzcuaro (Valdivia, 2009).

<sup>79</sup> Lo que se observa claramente en el último congreso del III este periodo en Brasil, cuyo lema era “Integrar para desarrollar” (Castro, 2009).

Estados nacionales, pero también de estudiosos e intelectuales indigenistas [conformando] un campo profesional indigenista” (Vergara y Gundermann, 2016, p. 127).

México tuvo gran influencia en el desarrollo de las políticas públicas para pueblos y naciones indígenas en otros países, siendo pionero de ideas y prácticas que en algunos de ellos comenzaron a implementarse más de 50 años después. Un ejemplo de esto es la participación directa de los indígenas en el proceso de planeación nacional, que ya se planteaba en el 4° Congreso Indigenista Interamericano de 1959 realizado en Ciudad de Guatemala (Castro, 2009), al mismo tiempo que México ratificaba el Convenio N° 107 de la OIT (OIT, 1957). Ahora bien, se le critica al indigenismo integracionista del s. XX precisamente que muchas de estas ideas vanguardistas eran en realidad solo nominales (Castro, 2009; Valdivia, 2009), pues la participación directa de los pueblos indígenas era en realidad totalmente anulada por las estructuras corporativistas que estaban cooptadas por el partido político en el poder<sup>80</sup>.

## 2. División de tierras, participación indígena e instituciones indigenistas en Chile

En el s. XX el Estado chileno continúa con la política etnocidiaria de los pueblos indígenas y, a partir de la derrota y despojo territorial definitivo del pueblo mapuche en 1883, la relación con el Estado va a estar marcada por la conflictividad (Cárdenas, 2012).

Con la promulgación de la Ley N° 4169 de Subdivisión de tierras indígenas en 1927 (Ley N° 4169 de 1927), destinada a disolver las comunidades indígenas y dar paso a un nuevo tipo de propiedad particular y enajenable, hubo un intento sistemático por parte del Estado chileno de hacer desaparecer la propiedad colectiva indígena —y, con ellas, a las comunidades creadas a partir del proceso reduccional—. La radicación de los mapuche, centro de la política indígena del Estado a fines del s. XIX y principios del s. XX, fue pensada como una medida de espera o inmovilización de la población indígena, mientras se concretaba la apropiación estatal definitiva sobre sus territorios<sup>81</sup> (Chiappe, 2016; Boccara y Seguel-Boccara, 1999).

A diferencia del siglo anterior, en la primera mitad del s. XX las organizaciones y dirigentes políticos pertenecientes a pueblos indígenas tuvieron un rol fundamental en la definición de las nuevas normativas y disposiciones del Estado chileno concernientes a los mismos, particularmente del pueblo mapuche. En este contexto es relevante identificar los matices ideológicos que tuvieron las organizaciones más relevantes de principios del s. XX, que dan cuenta de la discusión pública sobre la política indígena que se llevaba a cabo tanto en el Estado como en las propias sociedades indígenas y la sociedad chilena en

---

<sup>80</sup> El Partido Revolucionario Institucional (PRI) fundado en 1929 por Plutarco Elías Calles, gobernó México entre los años 1930 y 2000.

<sup>81</sup> Este proceso fue interrumpido solo por un corto período en el s. XX, con la Ley N° 17729 de 1972 durante el gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende (González, 1986; Ley N° 17729 de 1972).

general. También, es importante relevar cómo los movimientos indígenas presionaron al Estado para conseguir ciertos cambios en las políticas estatales, como fue el caso de la injerencia directa de la Corporación Araucana para la creación de la DASIN en 1953 y la revuelta del pueblo Rapa Nui que derivó en la creación de Ley Pascua en 1966 (Ley N° 16441 de 1966), entre otros casos.

La Sociedad Caupolicán fundada en 1910, primera organización mapuche formal<sup>82</sup> en Chile, señalaba la importancia de educarse para los pueblos indígenas, demandando la creación de un internado y escuelas especiales para indígenas, el aumento de las becas para los estudiantes “araucanos”<sup>83</sup> y el no pago de contribuciones por parte de las comunidades. También, promovía los nexos políticos mapuche con el mundo político indigenista *wingka*<sup>84</sup>, y fue una de las organizaciones promotoras de la Ley de subdivisión de tierras durante los años 20 (Cárdenas, 2012). Alguno de sus representantes más destacados, como Manuel Manquilef<sup>85</sup>, pensaban que solo la educación y la propiedad privada podían llevar al pueblo mapuche al desarrollo, considerando al igual que otros miembros de la Sociedad Caupolicán, que los mapuche no debían darle la espalda al “progreso occidental”.

En 1916, Manuel Aburto Panguilef<sup>86</sup> funda la Sociedad Mapuche de Protección Mutua, que en 1921 se transformará en la Federación Araucana, organización que se identificaba políticamente con la identidad ancestral mapuche y tenía una perspectiva política crítica con los poderes económicos y de Estado en Chile, proponiendo la autonomía indígena a través de la creación de una República mapuche (Boccaro y Seguel-Boccaro, 1999). Aburto Panguilef, por ser aliado de las organizaciones obreras y sindicales cercanas al Partido Comunista (Federación Obrera de Chile, FOCh) y principalmente debido a “su oposición sistemática, desde 1926, a las sucesivas tentativas estatales de división de las comunidades y un intenso

---

<sup>82</sup> La Sociedad Caupolicán fue la manifestación de un nuevo poder regional, siendo un vínculo fundamental entre las comunidades mapuche y el Estado. Si bien es conocida como la primera organización política mapuche en el período reduccional o de post-ocupación por parte del Estado chileno, además de intelectuales mapuche como Manuel Neculman y Manuel Manquilef, en su fundación también participaron *wingka* (ver nota 84) como el etnólogo chileno Tomás Guevara (director del Liceo de Hombres de Temuco en 1910) y el religioso anglicano canadiense Carlos Sadlier (fundador de la Misión Araucana de Quepe), entre otros (Cárdenas, 2012, p. 43).

<sup>83</sup> Nombre que le daba el Estado al pueblo mapuche hasta principios del s. XX.

<sup>84</sup> *Wingka*, *winka* o *huinca* es una palabra en mapudungun que significa “extranjero”, usada coloquialmente por el pueblo mapuche para referirse a chilenos y no indígenas en general. También refiere a ladrón (Soto, 2014).

<sup>85</sup> Manuel Segundo Manquilef González (Metrenko 1887-1950), hijo del *longko* (cabeza, cacique) Trekamañ Manquilef y la chilena Trinidad González, fue profesor, diputado (1925) y gobernador (1936) del Partido Liberal, además fundador de la sociedad Caupolicán. Trabajó académicamente con el etnólogo Tomás Guevara y el filólogo alemán Rodolfo Lenz, con quienes realizó importantes publicaciones sobre el pueblo mapuche (BCN, 2019b).

<sup>86</sup> Manuel Aburto Panguilef (Loncoche, 1887-1952) inició su carrera como dirigente mapuche en 1916 con la fundación de la Sociedad Mapuche de Protección Mutua, desde 1921 la Federación Araucana, organización que dirigió hasta que esta dejó de existir en los años 40 (INDH, 2019b). “El 25 de diciembre de 1931, Aburto preside el XI Congreso Araucano realizado en Raguintuleufu en el que se postula por primera vez la aspiración de crear una República Indígena” (Menard y Pavez, 2005, p. 51). En 1932 y 1937 se presentó como candidato a diputado y aunque no fue electo, Aburto Panguilef se caracterizó por utilizar las herramientas de la política formal para abrir espacio a las demandas anti-coloniales del pueblo mapuche dentro de la institucionalidad chilena (INDH, 2019b).

trabajo jurídico y legal por la recuperación de terrenos usurpados” (Menard y Pavez, 2005), fue condenado y perseguido por la elite nacional como procomunista.

En 1924, Francisco Melivilu Henríquez<sup>87</sup> es elegido el primer diputado indígena de Chile, y por su labor en la cámara baja se le considera precursor de las leyes de subdivisión de las comunidades indígenas. Como legislador también tiene otras iniciativas de asistencia social hacia el pueblo mapuche (Waykigürü, 1966). En 1926 se crea la Unión Araucana bajo la tutela de los Capuchinos, la que proponía la “occidentalización de la cultura mapuche y la entrada del indígena a la modernidad” (Boccará y Seguel-Boccará, 1999, p. 761). Para esta organización era a través de la evangelización, la educación y la asimilación económico-cultural que la pobreza e injusticia en que vivía el pueblo mapuche serían superadas.

En 1926, ante la discusión de Ley de Subdivisión de Tierras, la Sociedad Caupolicán da un giro ideológico bajo la dirección de Arturo Huenchullán<sup>88</sup>, oponiéndose a la misma porque “al dividir las comunidades y al terminar con las normativas cautelares se instauraría una igualdad de derecho que superpuesta a la desigualdad socioeconómica autóctona con los no-mapuches iba a acentuar el proceso de usurpación y pauperización” (Boccará y Seguel-Boccará, 1999, p. 760). A pesar de lo anterior, Manuel Manquilef, uno de sus fundadores, al ser diputado participa como uno de los principales redactores de la Ley que finalmente se promulga en 1927. En 1931, y luego del reclamo de los terratenientes que se habían visto perjudicados, se dicta el Decreto N° 4111 que puso fin a la división obligatoria de las comunidades, al exigir que al menos un tercio de los comuneros la pidiera, permitiendo al menos la paralización de las divisiones (Valenzuela, 1992; Boccará y Seguel-Boccará, 1999; Decreto Ley N° 4111 de 1931, Art. 2). Ahora bien, el énfasis de esta ley realmente estaba en terminar con las comunidades indígenas a través de la privatización de las tierras colectivas para “desorganizar las estructuras políticas y sociales de los pueblos originarios y lograr así una ‘solución permanente al problema indígena’” (Chiappe, 2016, p. 44).

En los años 30, la Sociedad Caupolicán bajo la dirección de Venancio Coñuepan Huenchual<sup>89</sup> toma una postura bastante cercana al indigenismo integracionista institucional de la época:

Ya no se trataba de esperar ayudas o iniciativas exteriores. Es a través del desarrollo económico, de la ocupación de espacios dentro de las instituciones estatales y desde la antigua tradición de los caciques

---

<sup>87</sup> Francisco Melivilu Henríquez (Temuco, 1882-Santiago, 1934), profesor y abogado mapuche, es elegido el primer diputado indígena de Chile por Temuco, Imperial y Llaima por el Partido Demócrata (periodos 1924, 1926-1930). El 9 de junio de 1924 interpelló al ministro de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización, Galvarino Gallardo, por las irregularidades en una concesión de terrenos para colonización en la zona de Llaima, habitada por comunidades mapuches (BCN, 2019a; Waykigürü, 1966).

<sup>88</sup> Arturo Huenchullán Medel (Victoria, 1901-Santiago, 1978), profesor y abogado mapuche, fue electo diputado por el Partido Democrático para el período 1933-1937; en la que integró la Comisión Permanente de Educación Pública (BCN, 2019c).

<sup>89</sup> Venancio Coñuepan Huenchual (Lautaro 1905-Santiago, 1968) fue diputado mapuche de Chile por el Partido Conservador (1949-1953 y 1965-1968), ministro de Tierras y Colonización (1952-1953) y primer director de la Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN) luego de su fundación en 1953, durante la presidencia de Carlos Ibáñez del Campo (BCN, 2019d).



gobernadores que se trataba de luchar para la igualdad de derechos y el progreso del pueblo Mapuche.  
(Boccará y Seguel-Boccará, 1999, p. 760)

En 1938, Venancio Coñuepan, Manuel Aburto Panguilef y otros dirigentes mapuche destacados de la época forman una nueva asociación a partir de la fusión de la Sociedad Caupolicán y la Federación Araucana: la Corporación Araucana (Parraguez, 2017). Bajo la dirección de Coñuepan, esta pasó a ser una especie de partido mapuche con dirigentes ubicados en lugares estratégicos de la institucionalidad chilena, transformándose en la principal organización mapuche e indígena de Chile en los años 40 (Boccará y Seguel-Boccará, 1999; Parraguez, 2017). Esta buscaba principalmente eliminar la pobreza de las comunidades mapuche y una recuperación territorial asociada a la fragmentación que se estaba produciendo desde 1927 con la Ley de división de tierras (Vergara y Gundermann, 2016), pero desde una perspectiva siempre modernizadora y desarrollista, cercana al indigenismo integracionista institucional de la época (Parraguez, 2017).

En 1940 se realiza el 1° Congreso Indigenista Interamericano en Pátzcuaro, México, en el que participaron dentro de la comitiva oficial<sup>90</sup> César Colima y Venancio Coñuepán, dirigentes de la Corporación Araucana, junto con el embajador de Chile en México. Estos presentaron una ponencia que se refería al estado de “postración” o “atraso económico y cultural” en que se encontraría la “‘raza’ araucana”, y a la responsabilidad que le cabe al Estado chileno en esta situación debido a la falta de una legislación adecuada para resolver las necesidades del pueblo mapuche, así como a la grave falta de tierras debida al despojo territorial ocurrido durante la colonización chilena (Colima y Coñuepan, 1940; Vergara y Gundermann, 2016). Ambos delegados demandaron ante el Congreso que el Estado chileno emprendiese una reorganización económico-social en favor de los mapuche, que implicara entregar asesoría técnica agropecuaria, la creación de un banco indígena que les otorgara préstamos agrícolas, educación estatal que incluyese el mapudungun entre sus materias, escuelas estatales y normales, y la creación del cargo de Subsecretario de Asuntos Indígenas —que ocuparía su cartera en los Ministerios de Tierra y Colonización, Hacienda, Educación y Agricultura—, entre otros elementos.

La Corporación Araucana también planteó la formación de una entidad autónoma del Estado dirigida por mapuche<sup>91</sup>, pero luego la redefinió como una agencia del Estado; esto para algunos autores debido a la

---

<sup>90</sup> También participó dentro del 1° Congreso de Pátzcuaro el intelectual letón radicado en Chile Alejandro Lipschutz (ver nota N° 92), aunque por cuenta propia y no como parte de la comitiva oficial. Debido a la correspondencia que mantienen desde ese momento con miembros fundamentales de la III es invitado a los siguientes congresos, encargándosele incluso la recopilación de información sobre la relación entre los pueblos indígenas y el Estado en Chile, a pesar de lo cual jamás participó en la comitiva oficial (Parraguez, 2017).

<sup>91</sup> “Debería existir también un Consejo de Asuntos Indígenas, conformado por el subsecretario, los tres directores, el ‘representante máximo de las organizaciones indígenas’ y los parlamentarios indígenas, si los hubiere” (Coñuepán y Colima 1940, pp. 8-9).

influencia del 1° Congreso Indigenista Interamericano de Pátzcuaro (Foerster y Montecino, 1988) y, para otros, debido al conocimiento que Coñuepan tuvo del Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas (1935) fundado por el Presidente Lázaro Cárdenas, que le habría mostrado que una agencia estatal también era un mecanismo viable para resolver las demandas del pueblo nación mapuche (Vergara y Gundermann, 2016). Es importante relevar que, a diferencia de México, en donde el primer director de la agencia estatal indigenista fue un blanco-mestizo —Alfonso Caso dirigió el INI entre 1948 y 1970— en Chile el primero fue un dirigente mapuche —Venancio Coñuepan dirigió la DASIN luego de su fundación en 1953—. También que, a diferencia del Estado en esta época, el llamado que la Corporación Araucana hizo “a la integración constituyó una apelación a la sociedad chilena para poner fin a la marginación de su pueblo, no una invocación a la asimilación cultural” (Vergara y Gundermann, 2016, p. 131).

En 1949 se formó el Instituto Indigenista Chileno (IICH) a instancias del 2° Congreso Indigenista Interamericano de El Cuzco y del III, siendo su primera directora la antropóloga Grete Mostny, y contando con la participación de importantes intelectuales de la época como Alejandro Lipschutz<sup>92</sup> (Vergara y Gundermann, 2016). Diversos textos históricos muestran falta de apoyo de parte de los diferentes gobiernos del Estado chileno al IICH, destacando las apreciaciones de Miguel León Portilla en 1962, que luego de una visita oficial como director del III en México pidió al gobierno de Chile que el IICH fuera oficialmente reconocido por el Estado: “Chile era hasta hace poco el único país del Continente con población indígena que no había suscrito la Convención Internacional de Pátzcuaro. Existía, sin embargo, un Instituto Indigenista Chileno, sin apoyo oficial alguno” (León Portilla, 1962).

Siempre hubo delegaciones chilenas en los Congresos Indigenistas Interamericanos desde 1940, incluso en dictadura, pero estas eran frecuentemente pequeñas y poco importantes, en general lideradas por el embajador de Chile en el país anfitrión. Chile va a adherir como miembro del III durante el gobierno de Arturo Alessandri en 1963, pero el Congreso nacional va a ratificar el acta del 1° Congreso Indigenista Interamericano de Pátzcuaro recién en 1967 durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, y solo tras múltiples solicitudes directas por parte del director del III a través de la embajada chilena en México y el Ministerio de Relaciones Exteriores, desde inicios de los años 60. Chile fue el último país de América Latina con una población indígena importante en vincularse al III y nunca tuvo un rol relevante dentro de su orgánica de toma de decisiones, a diferencia de México. Este es un antecedente fundamental de la

---

<sup>92</sup> Alejandro Lipschutz fue un médico, científico, investigador, antropólogo e indigenista de origen letón y uno de los principales intelectuales del s. XX en Chile. Llega en 1926, contratado por la Facultad de Medicina de la Universidad de Concepción para dirigir el Departamento de Fisiología; posteriormente fue funcionario estatal en la Universidad de Chile y en la Dirección de Sanidad; para finalmente transitar hacia las ciencias sociales, interesado en combatir el uso del concepto de raza en relación al ámbito social (Chiappe, 2015; Parraguez, 2017).

indiferencia del Estado chileno respecto de los compromisos indigenistas tomados por otros países de la región (Vergara y Gundermann 2016).

Cabe destacar que, aunque la relación entre Chile y su par interamericano en México siempre fue escasa, el III tuvo influencia en la conformación de un indigenismo profesional institucionalizado en Chile. Este cuerpo profesional indigenista se caracterizaba por unir la investigación académica sobre los pueblos indígenas con la intervención en sus comunidades, y en algunos casos con una preocupación militante por la realidad social de los mismos (Parraguez, 2017). Esta investigación académica e intervenciones eran generalmente dirigidas desde el Estado a través de este cuerpo profesional, por medio del diseño e implementación programas, creación de leyes, etc. Este tipo de tecnócrata indigenista es descrito con claridad por el pensamiento de Alejandro Lipschutz<sup>93</sup>, quien señala que un indigenista debía ser no solo “un científico que presta su interés a un complejo de problemas culturales, sino que es un participante activo de la reorganización de la vida de los pueblos autóctonos de las Américas, de acuerdo con sus tradiciones culturales propias” (Lipschutz, 1953, p. 77).

En 1953 durante el segundo gobierno de Ibáñez del Campo, se crea la Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN) en Chile. Este se gesta a partir de un acuerdo<sup>94</sup> entre la Corporación Araucana presidida por Venancio Coñoeppán, que en ese momento era además el ministro de Tierras y Colonización, y el presidente Carlos Ibáñez del Campo (Vergara y Gundermann, 2016). Coñoeppán se transformaría así en el primer director de esta institución. Como señala su primera memoria institucional, el objetivo de la DASIN era:

Llevar justicia y tranquilidad a las colectividades indígenas y terminar con los abusos y atropellos de que eran víctimas ... [así, la DASIN] ha hecho llegar su acción a las mismas comunidades, evitando que los indios malgasten sus dineros y pierdan el tiempo que deben dedicar a sus labores agrícolas. (Archivo Nacional de la Administración, Ministerio de Tierras y Colonización, 1954, citado en: Vergara, Foerster, Gundermann, 2005, p. 74)

Para algunos autores la creación de la DASIN se gestó desde las demandas que el propio movimiento mapuche levantó desde el inicio de la colonización del Estado chileno (Vergara, Foerster y Gundermann, 2005; Vergara y Gundermann, 2016) y, para otros, implica además el primer reconocimiento por parte del Estado chileno de los pueblos indígenas (Boccara y Seguel-Boccara, 1999). Esta institución logra definir un espacio estatal desde el cual las organizaciones indígenas pueden introducir cambios que mejoren sus condiciones de vida, pero sobre todo en la política del Estado respecto a las tierras indígenas: “Había que

---

<sup>93</sup> Lipschutz, a pesar de no estar nunca en la comitiva oficial de Chile en los Congresos Indigenistas, participó en varios como invitado y escribió en sus publicaciones oficiales, y mantuvo una relación larga y fructífera con miembros relevantes del III, a diferencia de los dirigentes mapuche y diplomáticos chilenos que participaban de las comitivas oficiales (Parraguez, 2017).

<sup>94</sup> Los dirigentes mapuche de la Corporación Araucana habían hecho campaña a Ibáñez del Campo en la Araucanía, por lo que algunos autores sugieren que la creación de la DASIN es un pago político por dichas gestiones (Vergara, Foerster y Gundermann, 2005).

impedir que continuara la división de las comunidades reduccionales y, con ella, la usurpación de tierras” (Vergara, Foerster, Gundermann, 2005, p. 73). La DASIN controlaba también los Juzgados de Indios y, si bien era estratégico para los dirigentes indígenas, algunos parlamentarios y el poder judicial lo consideraban una intromisión del poder ejecutivo en el judicial, encontrando oposición principalmente porque impedía la aplicación de la Ley de división de tierras. Esta institución también tuvo problemas de implementación porque recibía mucha demanda de apoyo jurídico por parte de las comunidades y tenía muy poco personal y recursos, por lo que no daba abasto (Vergara, Foerster y Gundermann, 2005).

En 1957 la OIT adoptó el Convenio N° 107<sup>95</sup> sobre poblaciones indígenas y tribales (OIT, 1957), el primer tratado internacional que versaba sobre los derechos de las poblaciones indígenas —aún no reconocidos como pueblos por el marco jurídico internacional—. A pesar de que este Convenio tenía un enfoque asimilacionista y de que el Ministerio de RR.EE. llevaba más de 15 años de permanente contacto con el III, el Estado chileno rechazó su firma debido a que nunca habría adoptado el ideario indigenista como política oficial (Vergara y Gundermann, 2016). México, por el contrario, lo ratificó rápidamente en 1959 (OIT, 2019), pues el Convenio N° 107 coincidía bastante con el ideario del indigenismo integracionista de los años 40-50 (Castro, 2009).

En 1961 se crea una nueva Ley Indígena — la Ley N° 14511— que define mejor las funciones de la DASIN y los juzgados de indios como instituciones: “la DASIN debía abocarse a los temas del desarrollo y los juzgados a los problemas legales y judiciales sobre la tierra” (Vergara, Foerster y Gundermann, 2005, p. 75; Ley N° 14511 de 1961). Esta Ley también le da un carácter nacional a la acción de la DASIN, considerando a todos los pueblos y naciones indígenas que habitan en el territorio nacional y ya no solo al pueblo nación mapuche. Para algunos autores, con la Ley N° 14511 se pretendía superar la situación de “atraso, marginación y pobreza de las comunidades indígenas mediante una política integral, que comprendiera lo tecnológico-productivo, lo legal, lo educativo y aun la vivienda y la salud” (Vergara y Gundermann, 2016, p. 137). Para otros autores, esta ley fue una respuesta de la elite chilena frente a la amenaza que representaba el avance político indígena, sobre todo del pueblo mapuche, siendo el verdadero objetivo de esta “acelerar el proceso de división y acabar con la existencia de ‘un grupo étnico separado del resto de la Nación chilena’” (Boccaro y Seguel-Boccaro, 1999, p. 760).

En 1964 se produjo en la Isla de Rapa Nui una rebelión indígena que denunció la vulneración en la que se encontraban los derechos esenciales del pueblo nación rapa nui con el régimen impuesto por la Armada

---

<sup>95</sup> El Convenio N° 107 de la OIT quedó cerrado a nuevas ratificaciones desde la entrada en vigor del Convenio N° 169 de la misma organización en el año 1989. Este no fue ratificado por Chile (OIT, 2019).

de Chile<sup>96</sup> (INDH, 2019c). Alfonso Rapu Ahoa<sup>97</sup>, profesor normalista y dirigente rapa nui, envió una carta al presidente Frei Montalva señalando que los isleños “no estaban siendo reconocidos como chilenos, negándoseles el derecho de escoger a sus representantes; violentado su libertad al no permitírseles hablar su lengua en las escuelas y prohibiéndoles la salida de la Isla” (INDH, 2019c). En un acto de desobediencia civil y contraviniendo las órdenes de la armada de Chile, los rapa nui llamaron a elecciones municipales autoconvocadas y Rapu fue elegido alcalde por amplia mayoría. A causa de la ilegalidad de la elección en el marco de las leyes chilenas, este fue perseguido por la justicia naval para apresarlo, pero en 1965 la armada chilena llamó a nuevas elecciones que ratificaron a Rapu oficialmente como primer alcalde de Rapa Nui, con un 98% de los votos (INDH, 2019c). Esta hazaña fue posible porque la lucha rapa nui consiguió que en marzo de 1966 se promulgara la “Ley Pascua” (Ley N° 16441 de 1966). Este ley crea el Departamento y la comuna de Isla de Pascua<sup>98</sup>, reconoce todos los derechos ciudadanos propios de los habitantes de Chile al pueblo rapa nui, entrega los bienes antes administrados por la armada a la Corporación de Fomento Productivo (CORFO) y, reconociendo el abandono histórico sufrido por la Isla, genera una exención de pago de impuestos para los isleños; también la prohibición de venta de tierras a extranjeros y la regulación de la salida de la isla de su patrimonio histórico y cultural (INDH, 2019c; Ley N° 16441 de 1966).

En los años 60 e inicios de los 70:

Bajo los gobiernos de Frei y Allende, el Estado chileno comienza a asumir un rol conductor del desarrollo económico y social, con el apoyo de la intelectualidad y dirigencia mapuche<sup>[99]</sup> cercana a los partidos de izquierda, desplazando políticamente a la Corporación Araucana y su alianza con los sectores conservadores. (Vergara, Foerster y Gundermann, 2005, p. 75)

En esta época la política indígena busca la eliminación del minifundio y la organización de asociaciones productivas y sindicales campesinas, dejando en un segundo plano las reivindicaciones culturales y étnicas. Existía la percepción pública de que el “desigual reparto de la tierra<sup>[100]</sup> estaba en la base del subdesarrollo agrario y constituía una traba para el desarrollo nacional sembró el acuerdo para avanzar en una ley de

---

<sup>96</sup> Situación administrativa y política especial por su condición de territorio insular aislado.

<sup>97</sup> Alfonso Rapu Ahoa (Rapa Nui, 1942) es profesor normalista, dirigente rapa nui y primer alcalde de la Isla (1966-1968). Desde su rol como docente en la Escuela Pública de Hanga Roa y dirigente de la comunidad, organizó cooperativas de producción, elaboró planes de reforestación, urbanización y ornato, y fundó 5 clubes deportivos y el primer conjunto folklórico de la isla. Entre 1965 y 1968 se desempeñó como alcalde de Rapa Nui y ha ejercido como vocero de este pueblo nación en distintos conflictos con el Estado chileno (INDH, 2019c).

<sup>98</sup> Nombre de la Isla Rapa Nui hasta julio de 2019 (T13, 7 de mayo de 2019).

<sup>99</sup> No hay evidencia de la injerencia de líderes pertenecientes a otros pueblos indígenas (Vergara, Foerster y Gundermann, 2005).

<sup>100</sup> En los años 60 en Chile el 7% de las explotaciones agrícolas eran latifundios que ocupaban el 81% de la superficie cultivada, estaban en manos del 9% de la población y tenían un tamaño promedio de 2.000 ha. En contraste el 19% de la población era propietaria de minifundios que representaban el 37% de las explotaciones agrícolas del país, ocupando solo el 0,3% de la superficie cultivada y teniendo un tamaño promedio de 1,4 ha (Chiappe, 2016).

Reforma Agraria” (Chiappe, 2016, p. 45). La Reforma Agraria (1962-1973) también fue aprovechada por los pueblos indígenas, en particular el pueblo mapuche para exigir con éxito la devolución de sus tierras ancestrales (Vergara, Foerster y Gundermann, 2005). Debido a ello la nueva ley indígena N° 17729 del gobierno de la Unidad Popular está íntimamente relacionada con el proceso de Reforma Agraria (Chiappe, 2016).

El proyecto de la Unidad Popular otorga mayor centralidad a la temática indígena dentro del Estado. En su primer año de gobierno, el presidente Salvador Allende incrementó en un 250% el presupuesto de la DASIN, aumentó significativamente las becas para indígenas y, luego, en 1972 creó la primera ley Indígena propiamente tal en Chile, la Ley N° 17729. Esta ley crea el Instituto de Desarrollo Indígena (IDI), institución que reemplazó a la DASIN en funciones, y que estaba bajo el mando del Ministerio de Agricultura, trasladado así la temática indígena desde el Ministerio de Tierras y Colonización al que pertenecía administrativamente la DASIN (Chiappe, 2016). La dirección del IDI contaría con siete “campesinos mapuche”, reestableciendo así la participación indígena en la institucionalidad estatal, aunque por un periodo de tiempo breve (Vergara, Foerster y Gundermann, 2005). Respecto a los objetivos del IDI, la ley señala que estos son “promover el desarrollo social, económico, educacional y cultural de los indígenas y procurar su integración a la comunidad nacional, considerando su idiosincrasia y respetando sus costumbres” (Ley N° 17729 de 1972, Art. 34).

La historia de la política indígena en Chile y México, que es bastante similar en el s. XIX —genocida, etnocidiaria, colonial y explícitamente asimilacionista en el contexto de consolidación económica y geopolítica de los nuevos Estados-nación— tiende a divergir en el s. XX debido al impacto que tuvo la Revolución mexicana en este país. A pesar de lo anterior, se puede decir que el indigenismo integracionista llegó a ser el principal enfoque de política del s. XX hasta los años 70, tanto en Chile como en México, con la diferencia que en el primer país nunca fue reconocido como política oficial.

### La política indígena en la era neoliberal

Las reformas estructurales neoliberales ocurridas a fines del s. XX en América Latina, configuradas a partir de las recetas económicas y de gestión pública que imponen organismos internacionales como el Banco Mundial y el FMI, acercan nuevamente la construcción de los enfoques de política indígena en México y Chile. Observar el llamado “ajuste estructural neoliberal” facilita la comprensión sobre cómo se desarrollaron las actuales políticas públicas de fomento productivo rural para pueblos y naciones indígenas en ambos países. Este no solamente significó aplicar “medidas específicas de política económica en concordancia con los requerimientos de las instituciones financieras internacionales, sino [también la]

redefinición del estilo vigente de desarrollo y por tanto una modificación del modelo establecido de relaciones Estado-economía-sociedad” (Sottoli, 2000).

### 1. La política indígena ante las reformas neoliberales y la neo-modernización del Estado

En los años 70 y 80, mayoritariamente en contextos políticos autoritarios y de supresión de toda disidencia social, en los países de América Latina se producen reformas políticas y económicas estructurales de carácter neoliberal. Entre estos procesos de neoliberalización destaca paradigmáticamente el caso de Chile entre 1973 y 1990, en donde el modelo neoliberal se impone a través de la política represiva de la dictadura cívico-militar. La transformación neoliberal de Chile es para algunos autores el inicio de este modelo en América Latina (Quijano, 2004; Vázquez, 2012). En el caso de países que no sufrieron un quiebre democrático tan evidente, como sucedió en México, la crisis de la deuda externa en los años 80 y el consecuente empobrecimiento acelerado de la población va a llevar a los mismos a solicitar préstamos a instituciones internacionales como el FMI y el Banco Mundial, a cambio de los cuáles dichos países son condicionados a implementar las reformas neoliberales (Paz Pellat et al., 2012; Martínez y Soto, 2012). Ahora bien, en la gran mayoría de los países latinoamericanos la transición neoliberal “fue emprendida más plenamente cuando ya estaba adelantada o concluida la transición democrática” (Franco y Lanzaro, 2006, p. 15) a fines de los años 80 y principios de los 90.

En Chile, el proceso de transformación neoliberal de la política pública comienza en 1975 en la dictadura de Augusto Pinochet, impuesto en un contexto de cancelación y persecución de la disidencia política, y consolidado como modelo país con la Constitución de 1980. Estas transformaciones modifican los enfoques de política en su conjunto y, en particular, las políticas para pueblos indígenas. Estas últimas, retoman el proceso de división de tierras iniciado en los años 20 del s. XX —detenido brevemente durante el gobierno del presidente Salvador Allende— con el fin de transformar a los indígenas en pequeños propietarios.

En 1979, en dictadura y en concordancia con los nuevos criterios neoliberales, se redactan los dos Decretos Leyes cuyos ejes rectores eran: “1) acelerar el proceso de división y liquidar las comunidades, 2) acabar con la existencia legal de los indígenas” (Boccarda y Seguel-Boccarda, 1999, p. 767). En particular, el Decreto Ley N° 2568 realizaba ambos objetivos asimilacionistas y etnocidas en su artículo primero: “A partir de la fecha de su inscripción en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces, las hijuelas resultantes de la división de las reservas dejarán de considerarse tierras indígenas, e indígenas a sus dueños o adjudicatorios” (Decreto Ley N° 2568 de 1979, Art.1). El pueblo mapuche no fue objeto, sino que sujeto de estas políticas, apoyando la división de los Títulos de Merced a través de instituciones como los Consejos Regionales Mapuche. Estos a pesar de estar compuestos por mapuche con sensibilidades de

derecha, carecían de autonomía y sus decisiones dependían del gobierno dictatorial. (Martínez y Caniuqueo, 2011). Eran más bien instituciones instrumentales al poder, utilizadas para facilitar la implementación de los Decretos ley de 1979 en territorio mapuche.

Resulta bastante notoria en dictadura la negación de la diversidad interna e incluso la propia existencia de los pueblos indígenas como entidades sociocultural y políticamente diferenciadas (Vergara y Gundermann, 2016). Esta negación se expresa en las leyes como en la institucionalidad a cargo de la política indígena. El gobierno de Pinochet sustituye del Instituto de Desarrollo Indígena (IDI) por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) (Boccaro y Seguel-Boccaro, 1999), conceptualizando a los “supuestos” pueblos y naciones indígenas como campesinos pobres, poniendo al centro de la política indígena de la era neoliberal a las políticas públicas de fomento productivo rural y a esta institución en particular. Según el INDAP<sup>101</sup> los indígenas no necesitan una atención diferenciada ya que los problemas que les afectan son los mismos que tienen los pequeños propietarios agrícolas de todo el país (Vergara y Gundermann, 2016).

México, por otra parte, en la década de los 70 sufre una crisis agrícola en la que el precio del maíz cae al suelo y la demanda indígena de tierras no alcanza a satisfacerse. Muchos pueblos y naciones indígenas en ese contexto se unen al movimiento campesino organizado y otros fundan organizaciones propias (más de 20 en todo el país) para demandar mayor dotación de tierra y una recuperación de los precios (Valdivia, 2009). Entre otras destacan la Coordinadora Nacional de Pueblos Indios (CNPI) y la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), que a su vez integran otras organizaciones campesinas a nivel nacional. Además, la organización social y política en esta época estaba influida por el corporativismo desarrollado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde la revolución, lo que también se tradujo en un impulso desde el Estado de la organización social y política indígena y campesina. Así, durante el gobierno del presidente Luis Echeverría, esta política corporativista top-down cristaliza en la conformación del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI)<sup>102</sup>, la que poco tiempo después desaparece, emergiendo luego la Alianza Nacional de Profesionistas Indígenas (ANPIBAC) quienes demandan principalmente educación bilingüe e intercultural (Castro, 2009).

---

<sup>101</sup> Antes del IX Congreso Indigenista Interamericano de 1985 en Santa Fe, EE. UU., al que asistieron dos delegados chilenos, la Cancillería consultó con INDAP si asistir o no al Congreso, y este respondió a través de su vicepresidente que no recomendaba asistir porque: “Nuestro país no reconoce la existencia de una minoría indígena diferenciada ... Los problemas que dicen afectan al ‘pueblo mapuche’ son los mismos que sufren los pequeños propietarios agrícolas a los [sic] largo del país ... en opinión de ese organismo, el ‘problema de la población mapuche’ tiene claras connotaciones políticas, usándose como plataforma para atacar al gobierno chileno en eventos internacionales como el referido Congreso” (Vergara y Gundermann, 2016, p. 134).

<sup>102</sup> El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI) “pasó a la fila del sistema corporativista mexicano, comandado por la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación de Comunidades Indígenas (CCI), Antorcha Campesina (AC) y el Movimiento Nacional Indígena (MNI); estas organizaciones oficiales buscaron afiliar a los grupos indígenas del país, por medio de la movilización campesina y promoviendo numerosas tomas de tierra” (Castro, 2009, p. 157)



En octubre de 1974 se realiza en Chiapas el 1° Congreso Indígena Fray Bartolomé de las Casas, en el que participan más de 1230 delegados de los pueblos tzeltal, tzotzil, tojolabal y chol. En un comienzo había delegados del gobierno federal en el Congreso, pero ante las contundentes críticas al gobierno de Luis Echeverría, estos delegados lo abandonaron, transformando este espacio en un importante “foro de denuncia y crítica de la acción estatal” (Zolla y Zolla, 2010, p. 170; cf. Valdivia, 2009). En él destacan las demandas de tierra y territorio, denunciándose los despojos de tierra por parte de finqueros y latifundistas, la burocratización de las instituciones a cargo del reparto agrario y certificación de la propiedad indígena, la falta de apoyo económico para los ejidos, la necesidad de construir cadenas de comercio que eliminaran a los intermediarios, salud culturalmente apropiada y educación bilingüe. Se sientan además las bases para el surgimiento de muchas organizaciones indígenas, destacando la unión de ejidos *Kiptik ta Lecuptesel* que luego se convertiría en la Asociación Rural de Interés Colectivo Unión de Uniones. De esta organización saldrían dirigentes indígenas relevantes, algunos de los cuales más tarde integrarían el EZLN (Zolla y Zolla, 2010). De este modo, tanto desde el Estado corporativista construido por el PRI como desde la organización autónoma indígena el plan de acción de los años 70 “tiene un corte de clase campesino, donde ‘la lucha por la tierra’, se recoge como demanda central” (Castro, 2009).

Muchas de estas demandas indígenas a los Estados comienzan a tener resonancia internacional desde los años 70, y llegan a instancias jurídicas internacionales como el IV Tribunal Russell sobre el etnocidio de los pueblos amerindios, realizado en Rotterdam (Holanda) en 1980. Si bien los casos mexicanos presentados fueron finalmente excluidos del juicio por no presentar sus expedientes completos, la memoria que realiza el antropólogo Guillermo Bonfil Batalla (quien acompañaba a la comitiva mexicana) muestra bastante información sobre las falencias de la política pública indígena y, específicamente la política indigenista mexicana, desde la consideración de los propios pueblos. Como ejemplo, se reproduce algunas de sus conclusiones en materia productiva, que muestran el despliegue del colonialismo interno a través de este tipo de políticas y programas:

La racionalidad de la producción [actual] no otorga ningún espacio a las economías indígenas (a su tecnología, su organización del trabajo y sus patrones de consumo y distribución). Los intereses dominantes no dan cabida, tampoco, a proyecto alguno que implique la actualización de esas economías (en términos del propio sistema) a fin de que los pueblos indios lleguen a controlar las nuevas formas de producción que se les imponen. En los planes para la explotación más intensa e inmediata de los recursos, [estos] no cuentan sino como obstáculo: ningún espacio para su participación, ninguna respuesta a sus propuestas, ni el menor rastro de interés o reconocimiento para sus iniciativas, ni la preocupación real por su destino ... Se vive un momento de expansión colonial, semejante a los que ocurrieron en los siglos XVI y XVII y en la segunda mitad del siglo pasado. (Bonfil Batalla, 1981)

A partir del indigenismo crítico planteado por las Declaraciones de Barbados (1971), el trabajo del III y el crecimiento y organización de la demanda indígena a nivel nacional e internacional, el Estado mexicano

comienza a girar poco a poco su política indígena desde el indigenismo integracionista desarrollista y campesinista que caracterizó gran parte del s. XX, hacia una política indigenista de la “participación, autodeterminación y autogestión” (Castro, 2009, p. 153) —al menos en el papel—. Este enfoque es delineado conceptualmente en los Congresos del III, principalmente a partir del 8° Congreso realizado en 1980 en Mérida (Yucatán, México), cuyo objetivo de política era “lograr el derecho a la autodeterminación, a la igualdad y al respeto de los derechos humanos, participar plenamente en los beneficios del desarrollo” (Castro, 2009, p. 153). Para ello, el III solicita a los gobiernos participantes una completa reestructuración de las instituciones enfocadas en atender a los pueblos indígenas, con el fin de iniciar una nueva relación con los mismos.

Tomando expresamente las recomendaciones del 8° Congreso del III, en 1983 durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se propone una política social para los pueblos y comunidades indígenas que busca mejorar su participación, proponiendo entre otras medidas aprovechar el recién creado Plan Nacional de Desarrollo (PND)<sup>103</sup> para implementar una política que permita:

Preservar la cultura y las tradiciones ... detener el proceso de reducción de los territorios indígenas mediante la plena conservación y aprovechamiento de sus recursos ... orientar los programas de capacitación, producción y empleo, de acuerdo con la naturaleza de los recursos y tradiciones de la comunidad ... Ampliar la cobertura de servicios básicos y combatir las formas de intermediarismo. (Castro, 2009, p. 159)

Como parte de esta política indigenista supuestamente renovada, se nombran profesionales indígenas como titulares de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) creada en el 78, se crean al interior del INI los Comités Comunitarios de Planeación (COCOPLAS) y el Fondo Comunitario de Proyectos Productivos<sup>104</sup> (1986), con el fin de que las propias comunidades decidieran colectivamente sobre los proyectos a emprender, entre otras acciones (Castro, 2009). Ahora bien, la participación indígena en esta época consistía solamente en entregar la licencia social al desarrollo de proyectos diseñados e impulsados por los técnicos del Estado desde sus escritorios; “en aprobar o rechazar el proyecto, con un ‘no’ o un ‘sí’”. No había ningún tipo de aportación por parte de los indios, mucho menos la aprobación de iniciativas de los propios ‘beneficiados’” (Valdivia, 2009, p. 133).

En la instrumentación de la política del INI durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), se trató de implementar una nueva forma de gestión del gasto público a través de los Comités Comunitarios y los Fondos Comunitarios. Esto últimos transferían directamente a las organizaciones y comunidades “la

---

<sup>103</sup> Destaca en 1983 la creación de la Ley Nacional de Planeación, a partir de la cual se lleva a cabo la planeación nacional del desarrollo mexicano hasta nuestros días. Este establece la creación del PND, el que contiene “los fundamentos para promover y garantizar la participación de diversos grupos sociales, incluidos los pueblos y comunidades indígenas” (Paz Pellat et al., 2012, p. 20).

<sup>104</sup> Con aportación de del INI y las propias comunidades (Castro, 2009).

administración corresponsable de los recursos económicos y el poder de decisión sobre los proyectos a impulsar en sus regiones” (Castro, 2009, p. 164), proponiendo una nueva forma de relación entre el Estado mexicano y los pueblos y naciones indígenas. Este enfoque tuvo que combatir las estructuras tutelares propias del corporativismo que el Estado promovió en el s. XX, las que estaban muy arraigadas en los territorios indígenas en donde “las decisiones se tomaban por parte de instituciones muchas veces la margen de las organizaciones sociales beneficiadas de la acción gubernamental” (Castro, 2009). A pesar de que esta política era vanguardista para la época, quedaría solo en el discurso, ya que en los hechos se instrumentaron muy pocas acciones que permitieran la participación real de los pueblos y naciones indígenas en su propio desarrollo.

Entre otras acciones del gobierno de Salinas de Gortari respecto de la política indígena, cabe destacar la creación del Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL) para atender a la población en situación de pobreza extrema, entre los que se consideraba a los pueblos indígenas —en este gobierno es evidente la asociación discursiva entre pueblos indígenas y pobreza—. Consecuentemente, las acciones del INI se basaron en los lineamientos sociales generales del PRONASOL, cuyas acciones se condensaron en el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994 (Castro, 2009). La definición de los pueblos y naciones indígenas como sujetos prioritarios de atención “obedeció [a] que la pobreza y en especial la pobreza extrema, se concentraba con mayor rigor en las zonas rurales, particularmente de los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Puebla y Veracruz<sup>[105]</sup>” (Castro, 2009:), en donde estos habitaban principalmente.

Este enfoque en la pobreza —propio del giro neoliberal de la política pública latinoamericana en general— provocó que, desde principios de los 90, la política social mexicana estuviese encaminada al fortalecimiento casi exclusivo de la educación, la salud y de los sectores urbanos desde un enfoque asistencialista<sup>106</sup> que agravó significativamente la desigualdad social (Paz Pellat et al., 2012). Es muy decidor de este enfoque la forma en que comenzó a distribuirse el presupuesto federal mayoritariamente en los programas sociales focalizados en pueblos indígenas, lo que perjudicó la creación de programas de fomento productivo rural: “la mayor parte de lo que sí le [sic] toca a los municipios indígenas es gasto para asistencia social e infraestructura local, pero no gasto para la agricultura” (Robles y Ruiz, 2012, p. 65) y mucho menos apoyo financiero. Así, en menos de una década los pueblos indígenas de México habían

---

<sup>105</sup> En estos seis estados se concentra el 68% de la población indígena de México. Si además agregamos los estados de México y Yucatán, en estos se concentran el 75% de la población indígena del país (Senado de la República, 12 de agosto de 2017).

<sup>106</sup> En 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuyo objetivo era “el combate a la pobreza extrema entre campesinos, indígenas y colonos de zonas urbano-marginadas” (Paz Pellat, 2012, p. 22). Con esta en cada sexenio se realizó un macro programa social que aglutinaba la política social mexicana, que focalizaba por ingresos y que bajo ese criterio incluían a gran cantidad de población indígena entre sus beneficiarios/as: PRONASOL (1988-1994), PROGRESA (1994-2000), Estrategia CONTIGO (2000-2006), Estrategia Vivir Mejor (2006-2012) y PROSPERA (2012-2018).

pasado de ser considerados campesinos que necesitaban tierras, a ser mirados como personas pobres y habitantes de territorios rezagados<sup>107</sup> que necesitaban desarrollo.

En los años 90 comienza con más fuerza en México un enfoque de política de reconocimiento de los derechos indígenas —en términos discursivos— lo que lleva a la ratificación del Convenio 169 de la OIT por parte del Estado mexicano, convirtiéndose en el primer país en América Latina en hacerlo (OIT, 2019). Ese año también se aprueban reformas a los códigos penales, federal y del Distrito Federal para permitir que se considerara la costumbre indígena dentro de un juicio en caso de que el inculpado fuese indígena, y también el INI comienza a promover la capacitación en lenguas indígenas y en peritaje cultural para personas que quisieran formarse como traductores y peritos. Ahora bien, más allá de las falencias de la propia reforma, hasta el día de hoy estas no son cabalmente conocidas por la mayoría de los jueces, defensores y ministerios públicos de México, por lo que tampoco se aplican con la regularidad que corresponde (Valdivia, 2009).

Es en este contexto que llega la reforma constitucional de 1992, en la que México se reconoce como una nación pluricultural en el Artículo N° 4 de la Constitución. Algunos autores señalan que al decir que se tomarán en cuenta las prácticas y costumbres indígenas y que protegerá y promoverá el desarrollo de su cultura en realidad se estaría afirmando la continuidad del Estado indigenista-paternalista y no un verdadero reconocimiento como sujetos de derecho (Valdivia, 2009), ni la promoción de la libre determinación. Esto se confirma con las posteriores críticas expresadas a esta reforma constitucional por parte del movimiento indígena durante el levantamiento zapatista y los Acuerdos de San Andrés, en donde se señala que el reconocimiento de la pluriculturalidad no es suficiente para implementar cabalmente los derechos consagrados en el Convenio 169, haciéndose necesario construir una nueva constitución “para establecer el derecho a la libre determinación bajo la forma de régimen de autonomía como columna vertebral de los derechos indígenas” (Zolla y Zolla, 2010).

También se realiza durante este gobierno reformas al Artículo N° 27 de la Constitución y a la Ley Agraria, que van a perjudicar directamente a los pueblos indígenas rurales cuyo sustento es la producción agropecuaria. El punto nodal de estas fue el reconocimiento y declaración por parte del Estado de que el reparto agrario iniciado por la Revolución había terminado, ya que no quedaban tierras para repartir y las “nuevas generaciones de campesinos (dentro de los cuales se encuentran ... los pueblos indios) ya no podrán aspirar a que el Estado les dote de nuevas tierras para que tengan su propia parcela ... con el tamaño suficiente para ser productiva” (Valdivia, 2009, p. 141). Ante esto, el Estado propone intensificar

---

<sup>107</sup> O como dijera el presidente Salinas de Gortari en su discurso de toma de posesión en 1988: “regiones rurales y ... zonas urbanas con niveles de vida deprimidos” (Salinas de Gortari, 1988).

el uso de la tierra existente creando “empresas agropecuarias”, pero dado que los campesinos indígenas no tendrían una visión empresarial, con esta reforma se abre jurídicamente la posibilidad de que “tanto ejidos como bienes comunales pudieran enajenarse o asociarse con capitales externos” (Valdivia, 2009, p. 142), lo que sienta las bases legales para la privatización de las tierras indígenas en México y da entrada al neoliberalismo a las zonas rurales del país. Este es un ejemplo paradigmático de como el multiculturalismo neoliberal (Antileo, 2012; Boccara y Bolados, 2008; Boccara y Ayala, 2012; Comunidad de Historia Mapuche, 2012; Hale, 2004, 2005; Richards, 2016; Rivera Cusicanqui, 2008, 2016) operó en la región: con una mano reconoce derechos mientras que con la otra profundiza la brecha socioeconómica, y perfecciona los mecanismos de dominación como el colonialismo interno (González Casanova, 2006a, 2006b).

Las reformas neoliberales que transformaron las políticas económicas, sociales e indígenas de Chile y México se cristalizan en 1989 en el llamado Consenso de Washington, un conjunto de recomendaciones de política económica elaborado por el FMI y el Banco Mundial. Proponen a los Estados adherir a estas reformas macroeconómicas, pero finalmente las fuerzan al condicionarlas a través de préstamos a los Estados latinoamericanos, lo que constituye un instrumento de control político efectivo sobre estos (Martínez y Soto, 2012; Bidaurratzaga, 2020). El ideario neoliberal que expresa el Consenso de Washington propone reducir el papel del Estado a uno subsidiario, para que se enfoque solo en la provisión de servicios públicos básicos (infraestructura y equipamiento, educación y salud) y en generar el marco regulatorio mínimo necesario para la actividad económica libre y global (Calfucura, 2018; Castro 2009). En esta perspectiva el Estado es “un mero facilitador de los negocios del sector privado (estabilidad), un regulador ocasional de los excesos del mercado (programas de alivio de la pobreza y protección del medio ambiente) y un garante de la paz social (gobernanza)” (Martínez y Soto, 2012, p. 49).

El esfuerzo neoliberal por reformar y redimensionar al Estado busca también modernizar la administración pública, impulsándose en casi todos los países de América Latina una gestión y gerencia pública asociada al New Public Management (NPM), a partir de la experiencia de países anglosajones (Cardozo, 2006). Este enfoque busca incorporar instrumentos de gestión empresarial al Estado para aumentar la eficiencia y eficacia de las políticas, y es fuertemente apoyado por organismos internacionales como la OCDE, el FMI, y el Banco Mundial<sup>108</sup>. Este modelo se caracteriza principalmente por su orientación al mercado, privatización de funciones públicas, cultura orientada al logro de resultados, reducción de la burocracia, descentralización, preocupación por los costos y eficiencia administrativa, consideración del ciudadano como cliente y de los servicios públicos como generación de valor para estos (satisfacción y empoderamiento), separación del diseño e implementación de políticas, coordinación de

---

<sup>108</sup> La ONU y la Unión Europea fueron menos permeables que EE. UU. y América Latina al enfoque del NPM (Cardozo, 2006, p. 34).

interdependencias, competencia entre organizaciones públicas, cooperación público-privada, gobernanza participativa, flexibilización, simplificación de trámites, desregulación, libertad de elección, selectividad y focalización de programas <sup>109</sup>, evaluación sistemática de desempeño de programas y políticas, transparencia contable y rendición de cuentas, etc. Los objetivos estratégicos del gobierno se traducen en metas operativas en cada uno de los programas, verificando su cumplimiento en evaluaciones sistemáticas para establecer una verdadera gerencia pública (OECD, 1995; cf. Sottoli, 2000). Las reformas neoliberales implicaron así un fuerte redimensionamiento y redefinición del rol del Estado y el mercado en la provisión de servicios públicos y una transformación sustancial del enfoque detrás de la construcción de las políticas, desestatizando las prácticas de gobierno y desplazando los aparatos de dominación al mercado (Agudo, 2015; Rodríguez, 2018; Cardozo, 2006; Rose, 2006; Sottoli, 2000).

El cambio de modelo socioeconómico y los nuevos enfoques de gestión pública produjeron importantes cambios en el diseño e instrumentación de las políticas públicas, que para Sottoli (2000) se pueden reducir a cuatro grandes conceptos: privatización, compensación, selección/focalización y descentralización. Respecto de la focalización como ejemplo, el Estado utiliza recursos escasos de manera selectiva en el marco ideológico del “combate” a la pobreza de grupos predeterminados y atendiendo a criterios de costo-eficiencia (Sottoli, 2000; Besley y Kanbur, 1990), al mismo tiempo que reproduce elementos simbólicos que perpetúan y profundizan la desigualdad social (Ochman, 2014) y que implican un abandono de la pretensión de provisión universal y homogénea de bienes y servicios del Estado (Castro, 2009; Sattoli, 2000). Otros autores, en cambio, defienden la focalización como una metodología adecuada para buscar tanto el uso eficiente de los recursos públicos como la justicia social (Rodríguez, 2018; Besley y Kanbur, 1990). En general, se puede decir que las políticas sociales y productivas de esta época buscan compensar por la vía de la acción pública estatal el desfase existente entre “la igualdad formal del Estado moderno y las desigualdades económicas reales de la sociedad capitalista y el mercado de trabajo” (Vázquez, 2012, p. 20), para asegurar las condiciones sociales mínimas necesarias para la reproducción de capital en la era neoliberal.

Algunos autores plantean que, a pesar de la importancia de algunos mecanismos de la gestión política como la descentralización, externalización y focalización de las políticas públicas que se han dado en el proceso de modernización neoliberal del Estado, realmente no existen evidencias empíricas de los beneficios de su aplicación, criticándola además por su evidente ideología neoliberal, inconsistencias y pretensiones de aplicación universal (Cardozo, 2006; Agudo, 2015). Se generan críticas contundentes al

---

<sup>109</sup> La selectividad y focalización entendidas como “abandono de la pretensión de provisión universal y homogénea de servicios y beneficios y concentración de los mismos en grupos-meta previamente definidos, especialmente en el marco de la priorización del combate a la pobreza” (Sottoli, 2000).

modelo de política neoliberal desde América Latina, tantas que incluso instituciones como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) —concebido con el fin de implementar las reformas del NPM en la gestión pública de la región<sup>110</sup>— ya para la década del 2000 señala que:

Gran parte de las condiciones negativas para la gobernabilidad democrática provienen de que las reformas estructurales que hasta ahora se diseñaron y ejecutaron ... han sido orientadas por las necesidades de un determinado enfoque económico, cuyo resultado ha sido la disminución del apoyo a la democracia. (Cardozo, 2006, p. 40)

En el caso de Chile, a pesar de que las principales transformaciones normativas de carácter neoliberal se dieron durante la dictadura cívico-militar de 1973 a 1990, estas encarnan en la política pública indígena con el regreso a la democracia. Las leyes asimilacionistas y etnocidas de la dictadura generan la proliferación de organizaciones indígenas, principalmente mapuche, a fines de los años 70 y principios de los 80 (Foerster, 1983). Si bien estas organizaciones tenían una representatividad política y un arraigo comunitario bastante limitado, los contactos políticos que establecieron con “el movimiento político de lucha por la recuperación de la democracia hizo que el tema de los derechos de los pueblos autóctonos se integrara a la plataforma de la Concertación de Partidos por la Democracia” (Boccarda y Seguel-Boccarda, 1999). Así, en 1989 los partidos políticos de la Concertación y diversas organizaciones indígenas — mapuche, huilliche, aymara y rapa nui— firman el Acuerdo de Nueva Imperial, que fijó la agenda de discusión entre los pueblos indígenas y el Estado chileno hasta el año 2008, cuando se ratifica el Convenio 169 de la OIT en Chile. Este consistió en que las organizaciones indígenas apoyarían la candidatura presidencial de Patricio Aylwin a cambio de que este promoviera las siguientes iniciativas:

1. Creación de una Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) que en un plazo no superior a 4 años diseñará e implementará una nueva Ley Indígena y una institucionalidad específica para los pueblos indígenas.
2. Creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y de un Fondo Nacional de Etnodesarrollo, con participación activa de los pueblos y entidades públicas.
3. Ratificación del Convenio 169 de la OIT.
4. Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos económicos, sociales y culturales fundamentales (Acuerdo de Nueva Imperial, 1989)<sup>111</sup>.

En 1990, durante el gobierno de Aylwin, se crea la CEPI con expertos y representantes de los pueblos y naciones indígenas que redactan el proyecto de la ley indígena. Luego de largos debates y modificaciones

---

<sup>110</sup> La creación del CLAD en 1972 “fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2845 – XXVI) con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social” (CLAD, 2020).

<sup>111</sup> La CEPI fue finalmente creada en 1990 y la Ley indígena, que a su vez crea CONADI y el Fondo de Desarrollo Indígena, en 1993, por lo que los dos primeros acuerdos fueron cumplidos. Ahora bien, el Convenio 169 se va a ratificar recién en 2008 y va a marcar el fin del periodo de relación entre los pueblos indígenas y el Estado marcado por el Acuerdo de Nueva imperial. Por otro lado, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, a diciembre de 2020, aún no ha llegado.

sustantivas a la propuesta original<sup>112</sup> durante su paso por el Congreso, en 1993 se aprueba la Ley Indígena N° 19253, que sigue vigente hasta hoy. Esta normativa reconoce la existencia de “etnias”<sup>113</sup> indígenas en el “territorio chileno”, así como la pluralidad cultural existente en dicho país, identificando a los indígenas por criterios culturales y de descendencia, e incorporando por primera vez el criterio de autoidentificación. Esta ley también crea mecanismos de protección de las tierras indígenas; a la CONADI, que en adelante será la encargada de la política indígena en Chile<sup>114</sup>; e instrumentos específicos de financiamiento de esta política como del Fondo de Tierras y Aguas (FTAI), el Fondo de Desarrollo Indígena (FDI) y el Fondo de Cultura y Educación. La ley indígena de 1993 “destaca el carácter pluriétnico de la Nación Chilena y pone énfasis en la necesidad de promover el ‘desarrollo indígena con identidad’. Indudablemente, esta nueva normativa representa un avance en el reconocimiento de los derechos de los autóctonos” (Boccará y Seguel-Boccará, 1999), pero también presenta severas falencias:

- No reconoce la existencia de pueblos o naciones indígenas, ni territorios indígenas, ni los tratados anteriores firmados entre estos y la corona española, estructurando una posición estatal conservadora respecto de las normativas internacionales vigentes.
- No considera el derecho consuetudinario indígena, por lo que sigue enunciando que el derecho del Estado chileno es el único orden jurídico existente.
- Plantea una interculturalidad que en realidad es unilateral: por ejemplo, el sistema de educación intercultural bilingüe (EIB) contempla que solo los indígenas sean beneficiarios/as de ese programa (y no toda la población, como sería en un sistema realmente intercultural).
- Tiene una concepción esencialista y estrecha de los pueblos indígenas: por ejemplo, el enfoque de la ley y los programas indígenas es ruralista, cuando más del 80% de la población indígena en Chile vive en zonas urbanas densamente pobladas.
- Habla de desarrollo con identidad, pero no define con claridad el contenido de este concepto, generando una disociación entre el desarrollo económico neoliberal y los derechos de los pueblos indígenas, lo que “tiende a desembocar en la expoliación territorial” (Boccará y Seguel-Boccará, 1999, p. 773).

El gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) por su parte, fue complejo en sus relaciones con los pueblos indígenas debido a diversas voces críticas sobre la capacidad de CONADI y el FTAI de resolver el llamado conflicto mapuche, y, también, a la poca voluntad política para avanzar en sus derechos políticos. Los pueblos y naciones indígenas ni siquiera estaban incluidos en el programa de

---

<sup>112</sup> Algunas de las modificaciones que se hicieron en el Congreso al proyecto de ley original son: en vez de usar el concepto de “pueblos indígenas”, finalmente se utiliza “etnias” para referirse a estos; en vez de hablar de “territorios indígenas” se habla de “áreas de desarrollo indígena”, etc., debido a las implicancias políticas y legales que tendrían los conceptos originales.

<sup>113</sup> En 1993 el Estado reconoce a ocho “etnias” en Chile: mapuche, aymara, likanantay, quechua, colla, rapa nui, yagan y kawésqar. En 2006 se reconoce también al pueblo diaguita como “etnia” oficial en Chile a través de la Ley N° 20117, y en 2020 al pueblo chango a través de la Ley N° 21273 —el reconocimiento del pueblo selk’nam se encuentra actualmente en proceso—. En 2019, a través de la Ley N° 21151 se reconoce también al pueblo tribal afrodescendiente en Chile.

<sup>114</sup> En 1993 la CONADI dependía del Ministerio de Planificación y Cooperación, actualmente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.



gobierno de Frei Ruiz-Tagle, su foco estaba en la consolidación del modelo económico neoliberal y la construcción de grandes obras de infraestructura para modernizar la matriz energética y económica de Chile. Esta agenda modernizadora neoliberal chocaba directamente con los intereses indígenas, cuyos territorios serían directamente afectados por la construcción de estas obras (Figueroa Huencho, 2016). Comienzan así las recuperaciones de fundos emblemáticos y la quema de maquinaria como protesta por parte del pueblo mapuche y, como respuesta, el gobierno habla de “estado de guerra” en el sur del país, manda a la policía a reprimir y presenta un requerimiento por Ley de Seguridad del Estado. Sería la primera vez en democracia que se aplicaría esta norma, comenzando la construcción de la narrativa del “terrorismo” como nueva configuración semántica estatal (Fassin, 2017) asociada a las acciones políticas indígenas más radicales en el sur de Chile. Esta respuesta estatal corta el diálogo con las comunidades y sienta las bases para una relación conflictiva entre el Estado y el pueblo nación mapuche que se mantiene hasta la actualidad (Figueroa Huencho, 2016).

Dentro de las obras de infraestructura que pretendía instalar el gobierno de Frei Ruiz-Tagle en territorio mapuche, destaca la construcción de la emblemática Central Hidroeléctrica Ralco, de la empresa de capital español Endesa S.A.<sup>115</sup> (Figueroa Huencho, 2016). Ralco pretendía inundar 3400 ha de territorio pehuenche en Alto Bío-Bío y relocalizar a más de 70 familias indígenas, lo que suscitó la oposición al proyecto por parte del pueblo mapuche y una parte importante de la sociedad chilena. Hubo fuertes presiones por parte de Endesa y sectores de gobierno interesados en la aprobación del proyecto, lo que finalmente provocó la intervención del ejecutivo en CONADI y la salida de dos directores que se oponían al mismo<sup>116</sup>. Lo anterior evidenció la “fragilidad de la institucionalidad indígena para resolver el conflicto y [deslegitimó] a la CONADI en su rol de coordinadora de la política indígena, lo que le significó caer en una situación de intervención de la que no logrará reponerse institucionalmente” (Figueroa Huencho, 2016, p. 461). La central Ralco finalmente es aprobada en 1997, su construcción inicia en 1998, y esta comienza a operar en 2007, siendo en la actualidad la mayor central hidroeléctrica de Chile (en términos de capacidad instalada).

El conflicto suscitado por Ralco muestra que el Estado de Chile prioriza el desarrollo económico por sobre las decisiones autónomas de los pueblos y naciones indígenas, y que la institucionalidad creada tan solo unos años antes a través de la Ley Indígena N° 19253 busca en realidad “mantener el *statu quo* institucional y normativo en torno a los pueblos indígenas” (Figueroa Huencho, 2016, p. 461) y no facilitar el ejercicio de sus derechos colectivos. A partir del gobierno de Frei Ruiz-Tagle y lo sucedido con Ralco, el llamado

---

<sup>115</sup> Actualmente operada por ENEL Generación Chile.

<sup>116</sup> Posteriormente llega el primer director no indígena a CONADI desde su creación en 1993, quien por supuesto era afín al proyecto modernizador neoliberal de Frei y a la construcción de Ralco.

conflicto mapuche articulará la mayor parte de las decisiones de política indígena en Chile (Figueroa Huencho, 2016).

En México en la década de los 90 se da un quiebre con el proceso de transformación neoliberal de la política indígena a partir del levantamiento del EZLN en enero de 1994, la que se vuelve paradigmática en el contexto del llamado resurgir del movimiento indígena en los años 90 en Latinoamérica (Assies, 2009; Stavenhagen, 2005). En la Primera Declaración de la Selva Lacandona el EZLN declara ilegítimo al presidente Salinas de Gortari, la guerra al ejército mexicano y demanda al pueblo mexicano trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, democracia, justicia y paz (EZLN, 1994a). En su Segunda Declaración demandan la creación de una nueva Constitución, una nueva ley nacional que garantice verdaderamente el derecho a la autodeterminación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas (EZLN, 1994b).

Diversas organizaciones indígenas del sureste mexicano, haciendo eco de la movilización y demandas zapatistas, emiten declaraciones secundando las demandas del EZLN al Estado mexicano, entre otras la Declaración de la Montaña de Guerrero de la Convención Nacional Indígena y la Declaración de la Asociación de Escritores en Lenguas Indígenas (Castro, 2009), configurando una agenda indígena interétnica en México. En esta última declaración destacan las siguientes demandas atinentes a la política indígena de la época:

- Cesar la imposición de políticas oficiales hacia los pueblos indígenas; exigimos que las instituciones ‘indigenistas’, federales, estatales, y locales —entre ellas el Instituto Nacional Indigenista, la Dirección de Educación Indígenas, y la Dirección General de Asuntos Indígenas del Gobierno del estado— debían ser entregadas a, dirigidas y administradas por los pueblos indígenas.
- La creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas ... exigimos la derogación de la ley que dio origen a dicha comisión y que en su lugar se cree un organismo con el mismo fin, pero integrado por representantes genuinos de los distintos pueblos indígenas.
- Reconocimiento y respeto a la autodeterminación territorial, social, económica, cultural y política de los pueblos indígenas del país.
- Reforma integral a la Ley electoral que permita el respeto a las decisiones comunitarias de nuestros pueblos en su forma de gobierno.
- Derogación de la reciente reforma del artículo 27 constitucional, porque pone en peligro el territorio natural de nuestros pueblos ... impulsar un debate nacional ... que desemboque en un Congreso Constituyente que elabore una nueva Carta Magna. (Castro, 2009, p. 162)

El levantamiento zapatista y las voces colectivas indígenas que se levantan desde mediados de los 90 permiten observar un desajuste entre las categorías, parámetros de comprensión e instrumentos de acción del Estado mexicano respecto del mundo indígena entre 1976-1994 y las demandas políticas reales de los pueblos indígenas. Para algunos autores, lo anterior evidenció un desajuste aún más profundo: la inadecuación del indigenismo mexicano como concepto y como proyecto político para regular las

relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado, a pesar de los esfuerzos del indigenismo crítico en las Declaraciones de Barbados y las recomendaciones técnicas y políticas de los Congresos del III, así como los intentos de distintos gobiernos por incorporarlas en su discurso y práctica (Castro, 2009).

Un año después del levantamiento zapatista, y durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), sale la Tercera Declaración de la Selva Lacandona (EZLN, 1995) que señala que la cuestión indígena solo tiene solución en una transformación radical del pacto social nacional, para “incorporar, con justicia y dignidad, a los indígenas a la Nación ... reconociendo las características propias en su organización social, cultural y política. Las autonomías no son separación, son integración de las minorías más humilladas y olvidadas en el México contemporáneo ... NUESTRA LUCHA ES NACIONAL” (EZLN, 1995). Las autonomías indígenas que se proponen desde el EZLN siguen dentro del marco del Estado, haciendo un llamado para la formación de un movimiento de liberación nacional que permita instaurar un gobierno de transición, un proceso constituyente que redacte una nueva constitución “y la destrucción del sistema de partidos de Estado” (EZLN, 1995).

Posteriormente, en febrero de 1996 se firman los Acuerdos sobre derechos y cultura indígena por el gobierno federal de México y el EZLN o Acuerdos de San Andrés (este en representación de diversos pueblos indígenas a nivel nacional)<sup>117</sup> para establecer los lineamientos que debía tener la nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas para acordar la paz. Este texto es de una relevancia política fundamental para el movimiento indígena en México debido a la amplia presencia de representantes, líderes y organizaciones indígenas de todo el país, lo que legitima el acuerdo entre estos (Yanes y Cisneros, 2000) y también porque prefigura elementos centrales para establecer una nueva relación entre los pueblos y naciones indígenas, la sociedad mexicana y el Estado, así como las reformas legales necesarias para ello<sup>118</sup> (Zolla y Zolla, 2010).

Los Acuerdos de San Andrés se componen de tres documentos<sup>119</sup> en los que el gobierno federal se compromete a fundar la nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas en el reconocimiento constitucional de sus derechos, a través de una reforma al Artículo N° 4 constitucional —“para establecer el derecho a la libre determinación bajo la forma de régimen de autonomía como columna vertebral de

---

<sup>117</sup> Constituyen no solo un acuerdo formal entre el EZLN y el gobierno federal, sino también el resultado de una negociación entre el movimiento indígena nacional y las autoridades federales (Yanes y Cisneros, 2000).

<sup>118</sup> La vía legislativa fue la principal forma en que el Estado mexicano buscó resolver la crisis provocada por el levantamiento zapatista en 1994. Solo “en la década de 1990 y primera mitad de la década de 2000 se realizaron 222 modificaciones, incluyendo constituciones estatales, códigos penales, civiles y sobre justicia indígena, además de diversas leyes en materia de salud, educación, cultura, procuración de justicia, derechos humanos y medio ambiente” (Aguilar, 2014, p. 43).

<sup>119</sup> “Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las Instancias de debate y decisión nacional”, “Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las Instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento” y “Compromisos para Chiapas del gobierno del estado y federal y el EZLN, correspondientes al punto 1.3. de las reglas de procedimiento”.

los derechos indígenas” (Yanes y Cisneros, 2000)— y el Artículo N° 115 —“para reconocer a la comunidad indígena como entidad de derecho público, y con facultades para asociarse con otras comunidades y municipios” (Yanes y Cisneros, 2000)—. También se definen compromisos en otras materias de participación y representación política, remunicipalización, garantías de acceso a la justicia, derechos y cultura de la mujer indígena, acceso y transferencia de medios de comunicación, educación pluricultural y diseño de instituciones de fomento, desarrollo y difusión de las culturas indígenas. Como todo acuerdo, esta fue una negociación política que deja fuera, entre otras demandas, una nueva reforma del Artículo N° 27 constitucional que garantice la integridad territorial de los pueblos indígenas independientemente de las formas de tenencia de la tierra (Zolla & Zolla, 2010). Estos acuerdos son actualmente un factor cultural y político incuestionable en México, congruentes con el Convenio 169 (Yanes y Cisneros, 2000) y fundamentales en la definición de la agenda política indígena hasta la actualidad.

Posteriormente a la firma de los Acuerdos de San Andrés, se funda el Congreso Nacional Indígena (CNI) en octubre de 1996 en la Ciudad de México<sup>120</sup>, luego de un llamado del EZLN a todos los pueblos indígenas a participar en el Foro Nacional Especial de Derechos y Cultura Indígenas como seguimiento a la firma de estos. El CNI se plantea como la casa de todos los pueblos indígenas, como un espacio de reflexión y solidaridad para fortalecer las luchas de resistencia y rebeldía, con sus formas propias de organización, de representación y toma de decisiones; con un enfoque desde “abajo, a la izquierda y anticapitalista” (CNI, 2017a) y basado en los siete principios de “servir y no servirse, construir y no destruir, obedecer y no mandar, proponer y no imponer, convencer y no vencer, bajar y no subir, representar y no suplantar” (CNI, 2017b).

Por su parte, como respuesta al levantamiento zapatista, el Estado mexicano crea en marzo de 1995 la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), una comisión legislativa bicameral (diputados y senadores) que buscaba colaborar en el proceso de diálogo con el EZLN. Esta convirtió las resoluciones de los Acuerdos de San Andrés<sup>121</sup> en una propuesta legislativa concreta (Zolla y Zolla, 2010), la que se presentó en los años 2000 durante el gobierno del presidente Vicente Fox como propuesta de reforma constitucional y que fue aprobada por el EZLN y el movimiento indígena nacional. Si bien el gobierno originalmente aceptó la propuesta de la COCOPA, pronto el Senado planteó modificaciones sustantivas a la iniciativa original que llevaron al quiebre del diálogo.

Tanto el EZLN como los pueblos y naciones indígenas reunidos en el CNI denuncian que, bajo la presión de “los capitalistas y sus organismos” (CIG, 2017c), los Acuerdos de San Andrés no fueron respetados por el

---

<sup>120</sup> Se han realizado hasta la fecha cinco congresos: en 1996, 1998, 2001, 2006, y 2016.

<sup>121</sup> La COCOPA participó de los diálogos entre el gobierno y el EZLN que llevaron a los Acuerdos de San Andrés (Zolla y Zolla, 2010).

Estado mexicano, ya que la reforma constitucional de 2001 es contraria a los mismos (EZLN, 2001). Las demandas indígenas planteadas en los Acuerdos de San Andrés serán fundamentales en la articulación política del movimiento indígena mexicano en el s. XXI, como en la construcción de su relación con el Estado hasta la actualidad, como se observa a continuación.

## 2. El nuevo siglo y los desafíos presentes de política pública indígena latinoamericana

Desde los años 90 y con mayor fuerza desde principios de los 2000, se constituye un acervo importante de investigación académica, aproximaciones políticas, legislativas y administrativas estatales, y recomendaciones de cooperación internacional, respecto de las políticas públicas para pueblos y naciones indígenas en los países de América Latina como respuesta a la movilización indígena en la región. Ahora, la preocupación pública e investigación académica respecto del diseño e implementación de políticas públicas indígenas refiere principalmente a salud y educación (Lustig et al., 2019), ámbitos considerados tradicionalmente como la columna vertebral de las políticas sociales. También, gira sobre el desarrollo indígena y ejercicio de sus derechos fundamentales, pero contruidos desde la perspectiva occidental dominante. La consideración de otros temas de interés público relativos a los pueblos y naciones indígenas como fomento productivo, infraestructura y vivienda, políticas territoriales, reconocimiento y participación política, enfoques de género, pertinencia lingüística y comunicativa, y migración interna y externa, entre otros, toma mayor relevancia a partir de la década de 2010.

La transformación neoliberal de las políticas públicas de fines del s. XX está completamente consolidada en los años 2000, y en el ámbito de la diversidad étnica y cultural se expresa en el multiculturalismo neoliberal (Antileo, 2012; Boccara y Bolados, 2008; Boccara y Ayala, 2012; Comunidad de Historia Mapuche, 2012; Hale, 2004, 2005; Richards, 2016; Rivera Cusicanqui, 2008, 2016), enfoque de política que permea hasta la actualidad en la acción del Estado. Este enfoque implicó una redefinición de la relación del Estado con los pueblos y naciones indígenas (Boccara y Bolados, 2008), plasmada en cambios constitucionales neo-indigenistas, reformas legislativas y nuevas políticas y programas focalizados de corte neoliberal. Dichas transformaciones se enmarcan en la narrativa del “nuevo trato” tanto en Chile como en México (Castro, 2009; Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, 2008), constituyéndose como la principal metáfora movilizadora (Shore y Wright, 1997; Agudo, 2015) o configuración semántica (Fassin, 2017) estatal para el dominio de los pueblos y naciones indígenas en la era neoliberal.

En el caso de México, el s. XXI se inaugura con un proceso de transición democrática en el Estado con el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006) del Partido de Acción Nacional (PAN), luego de más de 50 años de gobierno del PRI. A pesar de que el PAN es un partido de derecha conservadora, la narrativa

de “transición democrática” genera expectativas de cambio y transformación respecto de las políticas que hasta ese momento había desarrollado el PRI, también en materia indígena (Hernández, Paz y Sierra, 2004). Así, desde fines de los años 90 la academia mexicana sistematizó los procesos metodológicos que el Estado aplicó a los pueblos y naciones indígenas, generando una crítica contundente al indigenismo luego de la conmoción política que provoca el levantamiento zapatista en 1994, así como expectativas de transformación en las relaciones Estado-indígenas fundadas en los Acuerdos de San Andrés en 1996 (Castro, 2009).

Parte importante de la política social de Fox se basó en la promesa de “establecer una nueva relación con los pueblos indígenas” (Castro, 2009, p. 185), para responder a las demandas de reconocimiento, autonomía y libre determinación plasmadas en los Acuerdos de San Andrés. En términos institucionales, la política indígena de Fox se tradujo en 2003 en la eliminación del INI y su reemplazo por la CDI. A diferencia del INI, que dependía de la Secretaría de Desarrollo Social, el CDI fue un organismo descentralizado y no sectorizado, concibiéndose como una entidad “consultora, asesora, coordinadora y evaluadora de la acción pública federal hacia los pueblos indígenas” (Zolla y Zolla, 2010, p. 249). Se crea también en esta administración el Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas integrado por dirigentes de todos los pueblos y naciones indígenas, la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ORDPI), el Centro de Estudios de las Lenguas Originarias de México, el Programa Intersectorial de Atención a Mujeres Indígenas, la Coordinación General de EIB en la SEP, el Fondo para la Educación y la Salud Indígenas (que canaliza fondos privados a programas sociales), el Programa de Procuración de Justicia para Indígenas, el Programa Nacional de Atención a las Microrregiones Indígenas, la Dirección de Cultura Indígena, etc. (Castro, 2009).

Luego del entusiasmo inicial que estos cambios generaron en la sociedad mexicana, vino una segunda etapa de decepción respecto al supuesto nuevo trato ofrecido a los indígenas, debido a la evidente continuidad con el neoliberalismo multicultural de los últimos gobiernos priistas y con los lineamientos de política establecidos por el Banco Mundial para América Latina. Esta continuidad se hace patente en las limitadas reformas legislativas y de reconocimiento indígena realizadas en el gobierno de Fox para responder a los Acuerdos de San Andrés, destacando la reforma constitucional de 2001; y, también, en la construcción de megaproyectos de desarrollo en territorio indígena, destacando la implementación del Plan Puebla-Panamá (PPP) en contra de la voluntad y los procesos de toma de decisión de estos (Castro, 2009; Hernández, Paz y Sierra, 2004).

La reforma constitucional de 2001 es la síntesis del proceso de negociación jurídica entre el Estado Mexicano y los pueblos y naciones indígenas para incluir en la constitución mexicana el reconocimiento

de sus derechos políticos. Esta reforma acotó y desdibujó las demandas centrales de autonomía y libre determinación establecidas en los Acuerdos de San Andrés, clausurando las negociaciones de paz en Chiapas, y mostrando que el Estado mexicano no estaba realmente dispuesto a definir una nueva relación con los pueblos y naciones indígenas (Castro, 2009; Hernández, Paz y Sierra, 2004; Zolla y Zolla, 2010). Entre los elementos que llevaron al movimiento indígena mexicano a rechazar esta reforma constitucional, destacan el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos “de interés público” y no “de derecho público”<sup>122</sup>; la negación del sustento territorial en el ejercicio de los derechos de autonomía y la libre determinación; la limitación de la autonomía a solo 6 derechos autonómicos: “formas de organización social; administración de justicia; elección de autoridades comunitarias a través de usos y costumbres; derechos lingüísticos y culturales; obligación de conservar y mejorar el habitat y sus tierras; uso y disfrute de los recursos naturales” (Zolla y Zolla, 2010, p. 211); la limitación a la representación proporcional en los ayuntamientos; las propuestas limitadas en política social en relación a los derechos resguardados en el Convenio 169; las disposiciones presupuestarias que perpetúan el asistencialismo; y, finalmente, la reducción de la consulta indígena a la participación en el PND y en los planes de desarrollo los estatales y municipales solamente, en contradicción con lo dispuesto en el Convenio 169 que amplía la consulta a todas las medidas estatales —legislativas y administrativas— que puedan afectarles (Zolla y Zolla, 2010).

Entre las múltiples críticas transversales de los diversos pueblos, naciones y organizaciones políticas indígenas a las reformas constitucionales de 2001, destaca el pronunciamiento del EZLN de 2001 que desconoce la reforma constitucional, en la medida que impide el ejercicio de los derechos indígenas, desconoce los Acuerdos de San Andrés y la iniciativa de ley de la COCOPA y “desprecia la movilización y el consenso sin precedentes que la lucha indígena alcanzó en estos tiempos” (EZLN, 2001). Esta reforma demostraría que el presidente Fox simuló hacer suya la iniciativa de la COCOPA, mientras negociaba con el Congreso medidas contrarias a los intereses del movimiento indígena (EZLN, 2001). Para el EZLN y el movimiento indígena mexicano, el gobierno de Fox fingió un “nuevo trato” ya que la reforma constitucional evitó explícitamente resolver las causas del alzamiento zapatista e invalidó todo el proceso de negociación y diálogo anterior (EZLN, 2001). Esto reveló que en realidad se iba a mantener el proyecto ideológico-político neoliberal, “así como la correlación de fuerzas dominante en el bloque en el poder contraria a reconocer la pluralidad jurídica y cultural del Estado mexicano” (Hernández, Paz y Sierra, 2004, p. 13).

El Plan Puebla-Panamá (PPP) por su parte, mostró en el ámbito económico que el desarrollo nacional y regional mesoamericano de corte neoliberal tenían más importancia para el Estado que el resguardo de

---

<sup>122</sup> Como se señala en el Capítulo III, el actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador reconoce al fin a los pueblos indígenas como “sujetos de derecho público”, pero solo en la Ley del INPI y sin adquirir rango constitucional todavía.

los territorios indígenas y los procesos de decisión autónomos sobre su desarrollo. El PPP fue para los gobiernos participantes<sup>123</sup> un plan de cooperación e integración regional mesoamericano que buscaba promover el desarrollo humano, respetando “la sustentabilidad de sus raíces, su riqueza natural y sus potencialidades económicas, integrándolas en los temas que hagan posible que de manera conjunta se creen bienes públicos regionales para elevar la calidad de vida de sus habitantes” (PPP, 2004, p. 1). Desde la perspectiva de sus críticos, el PPP fue en realidad un proyecto del gran capital estadounidense que buscaba hacer un uso estratégico del Istmo México-centroamericano a través de la construcción de infraestructura —puertos, carreteras, aeropuertos, ferrocarriles, energía y conexión eléctrica, etc.— para crear diversos corredores interoceánicos entre el este de Estados Unidos y el océano Pacífico (Zolla y Zolla, 2010). Para sus críticos, el PPP habría sido originalmente elaborado por el Banco Mundial, el BID, la CEPAL y universidades estadounidenses en colaboración con tecnócratas y empresarios de la región, y que su modelo fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), como los tratados de libre comercio de México con Costa Rica y Nicaragua, y los acuerdos comerciales con Guatemala, El Salvador y Honduras (Barreda, 2002; Zolla y Zolla, 2010).

Para los pueblos y naciones indígenas en México, cuyos territorios y población se concentran en los estados del sur en los que se focalizaba el proyecto<sup>124</sup>, el PPP implicaba diversas formas de privatización de sus recursos biológicos y energéticos (Barreda, 2002; Zolla y Zolla, 2010), así como una clara afrenta al ejercicio de la autonomía y la libre determinación en sus territorios. Las organizaciones indígenas de México y Centroamérica rechazaron con fuerza el PPP, argumentando:

- a) la escasa información difundida sobre características del plan y su impacto en las regiones indígenas; b) la ausencia de mecanismos formales para la participación indígena en la toma de decisiones; c) los efectos perjudiciales sobre los pueblos, las culturas y los recursos de las regiones (particularmente los bienes de la biodiversidad y los conocimientos tradicionales sobre ellos), los posibles desplazamientos forzados de poblaciones afectadas por las grandes obras de infraestructura y por la forma en que deberán incorporarse a los mercados de trabajo. (Zolla y Zolla, 2010, p. 276)

De este modo, el nuevo trato que prometió el gobierno de Fox —y antes los de Zedillo, Salinas y De la Madrid— se mostró en realidad como una estrategia política para el dominio de los pueblos indígenas en la era neoliberal, esto es, pura demagogia gubernamental (Castro, 2009), una metáfora movilizadora (Shore y Wright, 1997; Agudo, 2015) para la contención y control de las demandas y movilización indígenas por autonomía y libre determinación. Las transformaciones político-económicas que el gobierno Fox

---

<sup>123</sup> Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, y los estados del sur de México: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán (Zolla y Zolla, 2010). Armando Bartra señala cómo el planteamiento del gobierno mexicano de Vicente Fox, que es quien bautiza este proyecto como PPP, pone “*ofensivamente en el mismo plano a los países centroamericanos con los estados sureños de la República*” (Barreda, 2002:1)

<sup>124</sup> Ver el Anexo 3 “Caracterización sociodemográfica y socioeconómica de los pueblos y naciones indígenas en Chile y México”.



planteó a los pueblos y naciones indígenas desde la retórica del nuevo trato no son más que nuevas formas del viejo trato neoliberal, parte del proyecto hegemónico ahora amparado por la retórica oficial de diversidad multicultural (Hale, 2005; Hernández, Paz y Sierra, 2004).

La Sexta Declaración de la Selva Lacandona del EZLN (2005) sintetiza el parecer de los pueblos y naciones indígenas de México frente a la narrativa vacía del multiculturalismo neoliberal y frente al incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés por parte del Estado mexicano. En esta realizan una crítica profunda al capitalismo neoliberal y a la clase política que lo administra, pues cada nuevo gobierno solo profundiza el extractivismo y el despojo de los pueblos y naciones indígenas en México (y el mundo). Ante esto, proponen una lucha pacífica en contra del neoliberalismo y el mal gobierno a nivel nacional e internacional, fortaleciendo el apoyo mutuo entre los pueblos para construir una nueva forma de hacer política, y, también, que en México se impulse un programa de gobierno de izquierda como una nueva Constitución política (EZLN, 2005).

El siguiente sexenio del también panista Felipe Calderón (2006-2012), caracterizado en general por haber comenzado la llamada guerra contra el narco y el desencadenamiento de la violencia en México<sup>125</sup>, no avanzó mucho más que el gobierno de Fox en materia indígena. Si bien en el PND 2007-2012 definió a los pueblos y naciones indígenas como grupos prioritarios de atención (Presidencia de la República, 2007), esto no se tradujo en políticas públicas integrales (Vázquez y Reyna, 2013), ni mucho menos el reconocimiento constitucional de los derechos de autonomía y libre determinación (Banda, 2009). Cabe destacar además que el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012, instrumento para cumplir las metas del PND en esta materia, se presentó con tardanza a mitad del sexenio (Vázquez y Reyna, 2013). Este instrumento adopta una postura desarrollista, paternalista y asistencialista, indicando que la pobreza sería el principal elemento a considerar en la situación actual de los pueblos y naciones indígenas, y no la falta de concreción de sus derechos colectivos, la construcción de un desarrollo propio o el respeto por los acuerdos políticos adoptados entre estos y el Estado luego del levantamiento zapatista: “En la propuesta del PAN los pueblos indígenas no son considerados como sujetos activos de su propio desarrollo ... en ejercicio pleno de sus derechos políticos a partir del reconocimiento de la autonomía” (Banda, 2009, p. 99).

Entre los avances que se pueden destacar en este segundo gobierno del PAN en materia indígena, está el aumento del presupuesto destinado a la CDI (de hasta un 30% en algunos programas); el reconocimiento

---

<sup>125</sup> Conflicto armado interno entre el Estado (fuerzas armadas) y los carteles que controlan narcotráfico y otras actividades delictivas en México, que solo en el sexenio de Calderón dejó un saldo de más de 121.000 muertos. En 2019 al inicio del sexenio de López Obrador, el número de fallecidos atribuidos a este conflicto ascendía a casi 275.000 personas, sin aclarar el Estado cuántos de estos realmente estaban vinculados al crimen organizado (Infobae, 17 de diciembre de 2019).

por el Tribunal Electoral y el Poder Judicial de la Federación a las elecciones autónomas realizada según usos y costumbres en el municipio purépecha de Cherán (Michoacán); la incorporación de juicios orales con derecho a traducción en la lengua materna; la aprobación en 2007 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y, en 2011, “la reforma al artículo 1° de [la] Constitución que eleva a rango constitucional los acuerdos y tratados constitucionales descritos por el Estado” (Vázquez y Reyna, 2013, p. 75), constituyendo una herramienta importante para la defensa de los derechos y territorios de los pueblos y naciones indígenas (Vázquez y Reyna, 2013).

Por su parte, el siguiente gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) mantiene el enfoque asistencialista, desarrollista y neoliberal multicultural de los gobiernos anteriores del PAN y el PRI (Aguilar, 2014). En este sexenio se realizan consultas para identificar las prioridades de los pueblos indígenas y afrodescendientes para la elaboración del PND 2013-2018 y el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 (CDI, 2014) con acciones concretas para enfrentar “la problemática” de los pueblos y naciones indígenas. Este último programa considera que la “realidad de pobreza y marginación” (CDI, 2014, p. 39) de los pueblos y naciones indígenas en México sería la principal problemática que enfrentar a través de “políticas y acciones públicas que les permitan a los Pueblos Indígenas tener acceso a mejores condiciones de educación, salud, vivienda, infraestructura básica e ingreso” (CDI, 2014, p. 39). En este contexto, los programas de desarrollo económico de la CDI se vuelven fundamentales, destacando el PROIN, como se observará en el siguiente subapartado. Nuevamente, no hay respuesta del Estado ante las demandas de autonomía y libre determinación expresadas por los pueblos y naciones indígenas en los Acuerdos de San Andrés (1996), sino que “más desarrollo” desde una perspectiva indigenista e integracionista clásica. Cabe destacar además que el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 se pretendía financiar con solo un 0,47% de aumento (2015) en el presupuesto, lo que para algunos autores muestra la evidente distancia entre lo proyectado en el discurso y lo que realmente se implementó (Aguilar, 2014).

En el gobierno de Peña Nieto, a partir de las evaluaciones de CONEVAL a los programas de la CDI, se identifica un “*excesivo número de programas presupuestarios, con escasa coordinación*” (Torreblanca, 2018:111) y falta de planeación de corto, mediano y largo plazo; así como en el caso de su operación la ausencia de criterios para determinar las prioridades de atención debido a la falta de información territorial, problemas en la identificación de la población objetivo y poca “efectividad de los programas para mejorar las condiciones de vida en el ejercicio pleno de los derechos de la población indígena” (Torreblanca, 2018, p. 112). Estas críticas llevaron a realizar una compactación (fusión) de los programas de la CDI, una mejora en el sistema de datos territoriales, la promoción de un enfoque de presupuesto basado en resultados y la transversalización de criterios de género e interculturalidad, entre otras transformaciones (Torreblanca, 2018).

Por el lado de los pueblos y naciones indígenas, en el sexenio de Peña Nieto durante el 5° congreso del CNI (2016), surge la propuesta de realizar una consulta para levantar un Concejo Indígena de Gobierno (CIG), lo que finalmente es aprobado en 2017<sup>126</sup>. El CIG es la parte medular de la propuesta que el CNI hace al país y los pueblos y naciones indígenas en México, como una forma de organización nacional desde de abajo, anticapitalista y a la izquierda, para gobernar desde la otra política —la de los pueblos, la de la horizontalidad de la asamblea, la de la participación de todas y todos en el análisis y las decisiones colectivas—. Proponen una lucha no por el poder, sino por detener la expoliación de los territorios indígenas, fortalecer resistencias y rebeldías, y defender la vida y las autonomías territoriales (CNI, 2017b). Los propósitos centrales de la propuesta de gobierno del CIG son:

- Que los pueblos indígenas sean reconocidos en su existencia y en sus derechos dentro de la nación mexicana.
- Reconstituir de manera integral a los pueblos frente al permanente proceso de conquista que los ha destruido, mutilado, fragmentado y exterminado.
- Ejercer plenamente su autonomía (CNI, 2017c).

Con este fin el CIG presenta a su vocera, María de Jesús Patricio Martínez (conocida como Marichuy), médica tradicional y defensora de derechos humanos nahua, como candidata a la presidencia de México en 2018. A pesar de que esta finalmente no logra inscribirse a las elecciones, realizó una potente campaña que logró instalar nuevamente los ideales del CNI en la agenda política nacional. Andrés Manuel López Obrador, quien resulta ganador en las elecciones presidenciales de 2018, recoge parte de esta agenda histórica indígena en sus propuestas de gobierno, como se verá en el Capítulo III.

En Chile el nuevo siglo también trae ánimos de reforma y un intento por transformar las relaciones Estado-indígenas, lo que finalmente se concreta en la narrativa estatal del nuevo trato, exactamente igual que en México, y el llamado Programa Orígenes, que articulará durante una década la política indígena del Estado chileno. Ambos elementos hacen parte del multiculturalismo neoliberal de la primera década del s. XXI en Chile, ya que mientras el Estado por un lado ofrece nuevo trato y desarrollo con identidad, por el otro reprime con fuerza las expresiones autonómicas y de lucha por la recuperación territorial indígena, principalmente del pueblo nación mapuche. Esto genera una política indígena ambivalente y doble vinculante por parte del Estado chileno.

El presidente Ricardo Lagos Escobar (2000-2006), a través de un decreto presidencial, crea en 2001 la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, compuesta por un grupo amplio de dirigentes/as indígenas y expertos/as, presidida por el expresidente Aylwin. A esta se le encarga la

---

<sup>126</sup> Con la participación de 523 comunidades de 25 estados del país y de 43 pueblos indígenas (CNI, 2017b).

redacción de un informe para conocer la visión de los pueblos y naciones indígenas sobre la historia de su relación con el Estado, para la posterior construcción de un nuevo trato entre ambos (Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, 2008). Ahora bien, para algunos autores más que una política, el nuevo trato es un conjunto de acciones, discursos y estrategia retórica para el reconocimiento simbólico de los pueblos indígenas, así como para la contención de conflictos principalmente con el pueblo nación mapuche (Bello, 2007). El informe de la Comisión es entregado al ejecutivo en 2003, pero hecho público en 2008 durante el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, aproximadamente un mes después de la ratificación del Convenio 169 en Chile.

En 2001 el gobierno de Lagos crea también el Programa Orígenes, principal propuesta de política pública para los pueblos y naciones indígenas junto con el nuevo trato, financiada y promovida por el BID para mejorar la calidad de vida los tres pueblos indígenas mayoritarios del país en ese momento: mapuche, aymara y likanantay (Bolados, 2017; Bello, 2007). Este programa se ejecuta en dos etapas a lo largo de dos gobiernos —Lagos y, posteriormente, el primero de Michelle Bachelet—: la Fase I de 2001 a 2005 y la Fase II de 2007 a 2009 (Bello, 2007; FAO-CONADI, 2011). Este es un programa de desarrollo “con identidad” para comunidades indígenas rurales pobres de las regiones I, II, VIII, IX, X, XIV y XV de Chile<sup>127</sup>, con una metodología participativa basada en Mesas de Planificación Local (MPL) que desarrollan un Plan de Desarrollo Integral (PDI). Orígenes se organiza en dos subprogramas:

1. Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas. Tiene 3 componentes: apoyo técnico y financiero para fortalecer capacidades, proteger y fortalecer su patrimonio cultural y natural, e implementar actividades económico-productivas.
2. Oferta Pública Culturalmente Pertinente. Tiene 2 componentes: Las comunidades indígenas cuentan con instrumentos y prácticas de educación y salud públicas adecuadas a su realidad, y Proyectos definidos en los planes de desarrollo local.

Lagos retira a la CONADI como institución relevante del programa, entregándole su dirección a una Subsecretaría del Ministerio de Planificación, pasando a ser “un área especial fuera de las estructuras estatales tradicionales, pero con una fuerte incidencia de éstas respecto del modo de operar y aún de las decisiones sobre los recursos y las prioridades de inversión” (Bello, 2007). Esto convirtió al Programa Orígenes en una entidad administradora de recursos adicionales a los del gasto regular en pueblos indígenas por parte del Estado, y donde las decisiones relevantes estaban en manos de organismos sectoriales como INDAP y no la CONADI (Bello, 2007).

---

<sup>127</sup> “Los criterios de selección ... de las comunas o municipios y luego de las comunidades fueron ... alta concentración de población indígena rural pobre, la identificación de comunidades y familias beneficiarias del Fondo de Tierras y Aguas y el carácter de reconocimiento jurídico de la comunidad” (FAO-CONADI, 2011, p. 35).

Como muchas de las políticas del multiculturalismo neoliberal, el Programa Orígenes surgiría en respuesta a la demanda indígena y vincula su ejecución principalmente a un manejo “político destinado a controlar el conflicto mapuche” (Bello, 2007), desde una lógica que busca contener el conflicto al mismo tiempo que mantener el *statu quo* institucional y normativo. Esta lógica se basa en supuestos que representan a los pueblos y naciones indígenas —y en particular al pueblo nación mapuche— como un grupo social en situación de pobreza, planteando que la aplicación de políticas desarrollistas “con identidad y pertinencia cultural” permitirían terminar con la pobreza rural y pacificar —pero no resolver— el conflicto histórico, aislando al mismo tiempo a los grupos políticamente radicalizados.

La narrativa del nuevo trato también es llena de conceptos como “desarrollo con identidad, integralidad y pertinencia cultural” (Bello, 2007), que orientan las políticas en torno a principios que “no tienen un sustento claro o que no son concretizables pues no poseen los mecanismos para hacerlos operativos” (Bello, 2007). Estos conceptos no son claros en lo que involucran concretamente y, al mismo tiempo que se ofrece un nuevo trato desde el Estado, este continúa con el viejo trato de represión policial y criminalización de la protesta política indígena, en particular la del pueblo mapuche (Donoso, 2013). Ambos elementos generan opacidad sobre el nuevo trato ofrecido por el Estado, entendiendo como el desarrollo y la pertinencia cultural constituyen meros artefactos discursivos (Bello, 2007), nuevas configuraciones semánticas (Fassin, 2017) o metáforas movilizadoras (Shore y Wright, 1997; Agudo, 2015) para el control de una población específica, más que principios reales para guiar políticas públicas de desarrollo destinadas a estos.

Se observa así, a través de la noción de nuevo trato y la ejecución del Programa Orígenes, la distinción entre los indios permitidos y a los no permitidos en el Chile del s. XXI (Hale y Millaman, 2005; Rivera Cusicanqui, 2008; Rodríguez, 2011) y, luego, una actualización de la gubernamentalidad y gobernanza neoliberal en los territorios indígenas, y particularmente en el *Wallmapu*<sup>128</sup>, a partir del gobierno<sup>129</sup> de Ricardo Lagos.

### 3. Políticas públicas de fomento productivo rural indígena en el neoliberalismo

Desde fines de la primera década del 2000, el fomento productivo para pueblos y naciones indígenas se vuelve interés de los organismos internacionales de cooperación y los Estados latinoamericanos como parte relevante de las políticas públicas focalizadas en estos. Durante la mayor parte del s. XX primó un enfoque de política social vinculado principalmente a programas de educación y

---

<sup>128</sup> País mapuche en mapudungun.

<sup>129</sup> El primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) y el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) serán abordados en el siguiente capítulo por su relevancia en la formación de la agenda política indígena del segundo gobierno de Bachelet que se analiza en esta investigación.

salud intercultural (Agudo, 2015) y, si bien en algunos países latinoamericanos ya existían programas de fomento productivo, estos no estaban necesariamente focalizados en los pueblos y naciones indígenas o eran marginales en relación con los programas sociales destinados a ellos.

La pertinencia cultural por su parte, como concreción de un enfoque intercultural de política pública en la operación concreta de los programas de desarrollo indígena, generalmente se reducía a programas sociales o culturales, como si la economía no fuese parte de las formas de ser y hacer de un pueblo y, por lo tanto, de su cultura. Por ejemplo, en las recomendaciones de política dadas por el Foro Permanente de Cuestiones Indígenas (FPCI) de la ONU, se reconoce la necesidad urgente de dotar de pertinencia cultural a las políticas de desarrollo para pueblos indígenas, pero haciendo énfasis en las políticas de carácter social: la “educación intercultural/bilingüe y cuidado de la salud materno-infantil culturalmente sensible” (FAO, 2015, p. 24). De igual forma, hasta ahora los Estados latinoamericanos han concentrado sus esfuerzos en dotar de pertinencia cultural a las políticas sociales focalizadas en pueblos y naciones indígenas, mas no en la misma medida a las políticas económico-productivas.

Por ejemplo, al analizar la oferta pública disponible para los pueblos y naciones indígenas en Chile a fines de la década de 2010, se observa que el 64,4% corresponde a programas de fomento productivo, pero de estos solo un 15,7% se orienta exclusivamente al mundo indígena: “en los demás casos, se trata de instrumentos estandarizados dirigidos a la agricultura familiar campesina tradicional, poco flexibles y, por lo tanto, no adaptados a las particularidades del mundo indígena” (FAO, 2012, p. 45). Cabe destacar que estas cifras solo refieren a focalización, porque si se considera la adecuación de estas políticas productivas a las culturas y momento histórico de los pueblos y naciones indígenas desde su participación efectiva, se podría decir que en ese momento ninguna política productiva era realmente culturalmente pertinente. En el caso de México, las políticas indígenas aún poseerían importantes grados de paternalismo y asistencialismo, impidiéndoles a estos participar efectivamente en la construcción de su propio desarrollo. La forma subsidiaria y consultiva de la participación que se ofrece en los programas productivos genera una estructura similar a la de los programas sociales y, al mismo tiempo que se aumenta la atención a los pueblos y naciones indígenas se perpetua su dependencia del tutelaje estatal, impidiendo que estos finalmente asuman de forma autónoma el control de su destino (Dimas Huacuz, 2015; cf. Segato, 2014).

Esta tensión entre las políticas sociales y las políticas de fomento productivo para pueblos y naciones indígenas se hace presente porque aún se los representa principalmente como personas pertenecientes a grupos sociales en situación de pobreza, socioeconómicamente excluidos, en carencia multidimensional, en rezago material, etc., más allá de su diferencia sociocultural o territorial y de los derechos colectivos que estos poseen. Una política indígena focalizada y construida sobre un sujeto indígena “pobre” orienta

la acción pública a logros de corto plazo de tipo asistencial-paternalista y al menor costo unitario posible, concibiendo que la pobreza se superaría exclusivamente por el crecimiento económico y preferentemente por la incorporación indígena al mercado laboral capitalista a través de procesos de calificación alcanzables solo inter-generacionalmente. Luego, si la pobreza indígena no puede ser resuelta por el Estado intra-generacionalmente, esta solo podría “aliviarse” a través de acciones subsidiarias, asistenciales y cortoplacistas (FAO-CONADI, 2011). A este tipo de intervenciones estatales en general “se las califica de políticas sociales, con lo que se estigmatiza a sus destinatarios, acusándolos de refractarios a las denominadas políticas económicas o de fomento económico productivo” (FAO-CONADI, 2011, p. 20). Además de que estas intervenciones no logran ser pertinentes por la falta de participación indígena entendida como toma de decisiones efectiva, se les asignan recursos insuficientes y de baja calidad en comparación con políticas productivas para los no indígenas (FAO-CONADI, 2011; cf. Robles, 2013).

Otra problemática presente en las políticas de fomento productivo para pueblos y naciones indígenas en América Latina es el evidente sesgo agrarista que prevalece hasta la actualidad. A pesar de que en México el 53,7% de la población indígena habita en zonas urbanas (FIDA-CADPI, 2017) y en Chile el 80,51% (INE, 2018)<sup>130</sup>, existen más políticas de fomento productivo para los indígenas que habitan en zonas rurales versus los que habitan en zonas urbanas. En la década de 2010 el desarrollo productivo indígena aún es comprendido por el Estado como “un asunto de pobreza de carácter agrorural [*sic*], por lo que el conjunto de la acción pública ha podido desentenderse de la responsabilidad de apoyo especializado a procesos de desarrollo indígena, tendiendo a endosarla a [los] organismos del agro” (FAO-CONADI, 2011, p. 22). Los programas de desarrollo rural aún representan a los pueblos y naciones indígenas que habitan en zonas rurales como “productores pobres” y no como “indígenas en sus territorios”, generando el predominio de un enfoque sectorial silvoagropecuario que inhibe una mejor articulación territorial urbano-rural de las economías indígenas (FAO-CONADI, 2011).

En el caso de México la representación de los pueblos indígenas como grupos sociales empobrecidos y excluidos, como campesinos pobres —pero sobre todo como pobres— se hace evidente en la asignación de subsidios productivos sectoriales silvoagropecuarios no focalizados en pueblos indígenas, mayoritariamente provenientes hasta 2018 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). La asignación de presupuesto sectorial tiende a favorecer a los grandes productores agrícolas del norte de México en detrimento de los pequeños productores del centro y el sur del país, entre los que se concentra la población indígena. Esto es, los productores más capitalizados son los que reciben más apoyos estatales, generando un gasto silvoagropecuario que es regresivo y que no

---

<sup>130</sup> Ver Anexo 3. Para más detalle sobre estas cifras.

fomenta las actividades productivas en los estados en los que habita la mayor parte de la población indígena rural —donde predominan los apoyos “sociales” de combate a la pobreza— (Robles, 2013).

Las políticas vinculadas al autoabastecimiento rural, en general representadas como “políticas sociales” por el Estado, tienen mayor presencia en los territorios indígenas del sur de México, y las políticas consideradas propiamente como de fomento silvoagropecuario, menos. Por ejemplo, la mayoría de los programas que componen el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC) de SAGARPA están ausentes en los municipios mayoritariamente indígenas, pero los programas sociales como Oportunidades de SEDESOL y las tiendas comunitarias de alimentos DICONSA, tienen una amplia cobertura en los mismos. Además, aunque existen programas de fomento diseñados específicamente para llegar a los productores más pequeños como PROCAMPO, a fines de la década del 2000 solamente el 12,4% del gasto estatal en agricultura llegaba a los municipios indígenas (Robles, 2013). Es decir, “la política pública pretende superar la pobreza sobre la base de apoyos asistenciales y no fomentando las actividades productivas” (Robles, 2013, p. 13).

Posteriormente la literatura destaca al gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) como el primero que habría dado prioridad al fomento productivo indígena como parte importante de la política indígena estatal. A través del Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 se prioriza el desarrollo económico como uno de los cinco ejes de acción de la CDI, dentro del que destacan la “Identificación de vocaciones productivas, generación de capacidades de producción y comercialización de productos, capacitación para el trabajo, esquemas de financiamiento y capacitación para la gestión— desarrollo de proyectos productivos” (Torreblanca, 2018, p. 117). Anteriormente la acción estatal era asistencial y subsidiaria respecto de los pueblos y naciones indígenas, ocupando el fomento productivo un lugar residual en la acción gubernamental. Esta dependía de la reorientación de programas sociales hacia actividades productivas, lo que tenía un impacto muy limitado por la falta de un enfoque realmente económico-productivo (Torreblanca, 2018).

En este contexto, durante el sexenio de Peña Nieto la CDI apuesta a la consolidación de los proyectos productivos para pueblos y naciones indígenas, para abandonar la anterior perspectiva subsidiaria y asistencialista. Esto se realiza concibiendo a los proyectos productivos como un vehículo de empoderamiento económico indígena, respetando las vocaciones productivas territoriales, generando la producción de excedentes y su comercialización (no solo autoconsumo), y, en definitiva, incorporando a los productores indígenas la dinámica económica capitalista (Torreblanca, 2018). Bajo este esquema se crean marcas colectivas como Manos Indígenas Calidad Mexicana y Paraísos Indígenas, que otorgan un distintivo de calidad e identidad étnica a los productos y servicios indígenas ofrecidos, así como espacios



específicos para la promoción y comercialización de los mismos como la Expo de los Pueblos Indígenas y el Catálogo en línea de productos indígenas, con el objetivo de impulsar el contacto directo con los consumidores y la comercialización de los productos indígenas (Torreblanca, 2018). Entre los programas de fomento productivo rural focalizados en pueblos indígenas desarrollados durante este gobierno, destaca el Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena (PROIN) de la CDI, surgido en 2014 a partir de la fusión de otros seis programas productivos preexistentes<sup>131</sup>.

De este modo se observa cómo la propuesta de fomento productivo indígena que desde 2014 ejecuta el Estado mexicano a través de la CDI buscó reemplazar la antigua lógica asistencial a través de la vinculación de los pueblos y naciones indígenas al mercado y no asegurando el ejercicio pleno de sus derechos sociales y políticos (cf. Schild, 2000; Richards, 2016). Cabe destacar que este cambio de enfoque aún está basado en la representación de los productores indígenas como sujetos rurales empobrecidos, lo que cambia es que ya no es el Estado el encargado de corregir esta situación, sino que los propios pueblos y naciones indígenas “empoderados” y corresponsabilizados de su pobreza como de las acciones necesarias para corregirla y alcanzar el desarrollo (Agudo, 2015). Quienes antes eran “beneficiarios” de políticas universales de seguridad social, hoy son “participantes activos” de políticas económicas neoliberales focalizadas.

En el caso de Chile, en 1999 hacia el final del gobierno de Frei Ruiz-Tagle, la política indígena está en crisis por la aprobación de Ralco, la deslegitimación de CONADI y la agudización del conflicto con el pueblo mapuche. Como respuesta estatal se crea la Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena, la que propone la realización de Diálogos Comunales en los territorios de mayor conflicto<sup>132</sup>. Este proceso culminó con la elaboración de un Pacto por el Respeto Ciudadano suscrito por el gobierno, organizaciones y representantes indígenas y algunas personalidades de la sociedad nacional, y proyectó, entre otras cosas, el enfoque a seguir en política indígena y específicamente en fomento productivo rural indígena en la siguiente década.

Estos diálogos fueron consultas públicas itinerantes realizadas en 1999, destinadas a identificar las supuestas “verdaderas” demandas indígenas más allá de la demanda territorial. Los resultados “cuestionaron, según las autoridades, la idea de que la demanda central de los mapuche fuera la tierra, ratificándose la idea de que el problema central ... es la pobreza, la educación o la falta de recursos para desarrollar las actividades agrícolas” (Bello, 2007). El Estado quedó satisfecho con este proceso pues habría

---

<sup>131</sup> Debido a la relevancia del PROIN como antecedente directo del Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas (PROECI) —el programa de fomento productivo indígena que se analiza en esta investigación— este se aborda en el siguiente capítulo de resultados.

<sup>132</sup> Estos diálogos son desarrollados en 31 municipios de la Región de la Araucanía y en algunos territorios de la Región del Bío-Bío en donde el conflicto era más álgido, como los municipios de Alto Bío-Bío y Tirúa (Bello, 2007).

“descubierto” que a los pueblos indígenas “les interesaban cuestiones de tipo económico-productivas, de infraestructura y servicios, y lo social en términos de demandas campesinas. No así el conflicto, la expansión de las empresas forestales o las inversiones de empresas transnacionales [sic]<sup>133</sup> en territorios indígenas” (Bello, 2007). Esto le dio argumentos suficientes al Estado para desplazar de la discusión pública algunas demandas indígenas históricas como el reconocimiento de derechos colectivos y la cuestión territorial, y proyectar políticas sociales y productivas focalizadas para los pueblos y naciones indígenas multiculturales, que caracterizarían la política indígena chilena hasta 2010 (Bello, 2007). Si bien el siguiente gobierno de Ricardo Lagos enmarcó el proceso en una configuración semántica estatal (Fassin, 2017) más amplia con “el nuevo trato”, como se observó anteriormente, finalmente “cedió ante la idea de dar un tratamiento asistencialista, campesinista y focalizado en la pobreza, cuya mejor expresión es precisamente el Programa Orígenes” (Bello, 2007), que operó como la principal política indígena social y productiva de la época.

Uno de los subprogramas de Orígenes fue netamente productivo, llamado “Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas”, cuyos componentes eran el apoyo técnico y financiero para fortalecer capacidades, proteger y fortalecer su patrimonio cultural y natural, e implementar actividades económico-productivas. El componente de desarrollo productivo es ejecutado por el INDAP, CONAF y CONADI, y benefició a 20.000 familias indígenas distribuidas en 44 comunas rurales a lo largo de Chile (Bello, 2007). Este promovió la participación de las familias y comunidades beneficiarias, así como de profesionales y técnicos indígenas en la ejecución del programa, buscando fomentar su intervención directa en “la identificación de los problemas, la priorización de las intervenciones, la planificación, la gestión, la elaboración de los [planes de desarrollo] así como la ejecución y seguimiento de las actividades” (Bello, 2007). El problema de este enfoque es que, al estar predefinida una estructura de participación, esta última queda limitada a la misma, no permitiendo construir incidencia indígena en el programa desde sus propias necesidades y demandas, y entregando un espacio muy limitado para proponer y disentir respecto a lo ya propuesto por el Estado (Bello, 2007). Esta forma de participación atenta contra la construcción de pertinencia cultural en el fomento productivo que realizó el Programa Orígenes (cf. DIPRES, 2004) en el sentido que se ha propuesto teóricamente en esta investigación como adecuación cultural a partir de la toma de decisiones efectiva por parte de los pueblos y naciones indígenas.

En las evaluaciones del Programa Orígenes realizadas por la DIPRES y organismos independientes durante su implementación, se señala que el componente de desarrollo productivo fue privilegiado frente a los demás y que dentro de este componente el 80% de los proyectos eran de carácter agropecuario (DIPRES,

---

<sup>133</sup> Probablemente quiso decir “transnacionales”, pero así aparece textual en el original.

2004). Dentro de estos proyectos se realizaron diversas inversiones productivas, pero el programa no garantizó la sostenibilidad de estas con posterioridad al fin del financiamiento proveído por Orígenes, a través de acciones como asistencia técnica productiva y empresarial (comercial, gestión, etc.), evidenciando un enfoque eminentemente asistencialista (Asistencia para el Desarrollo, 2005; Bello, 2007; DIPRES, 2004). En la segunda etapa del Programa Orígenes, a pesar de haber una reformulación en sus componentes y de inyectársele más recursos, este “asume con mayor fuerza el carácter de instancia financiadora de proyectos más que de Programa que apunta al fortalecimiento de capacidades para el desarrollo” (DIPRES, 2010:5). Este Programa, más que instalar nuevas capacidades productivas para el desarrollo, facilitó procesos de inversión en los territorios indígenas, constituyendo una inercia asistencialista en donde los sujetos beneficiarios del programa lo entienden como una “‘bolsa’ para las inversiones públicas en materia indígena con escasa consideración sobre la participación indígena en su gestión” (Asesorías para el Desarrollo, 2005, p. 175). En esta lógica son más bien los pueblos y naciones indígenas los que se debieron adaptar al enfoque y las estructuras “de funcionamiento del Programa y no al revés [lo que generó] dependencia y clientelización de los sujetos indígenas y ... debilitamiento de las organizaciones y comunidades indígenas” (Bello, 2007), nada más lejos de un enfoque de pertinencia cultural. Es a partir del fin del Programa Orígenes, y de estas evaluaciones negativas realizadas al mismo, que se empieza a diseñar en INDAP el piloto del PDTI en el primer gobierno de Michelle Bachelet.

Si bien los enfoques de fomento productivo indígena de México y Chile que se analizan en este subapartado son de momentos históricos diferentes, son los que preceden al diseño de los programas que se analizan a continuación, el PDTI en el segundo gobierno de Michelle Bachelet y el PROECI en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

## CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE DOS PROGRAMAS DE FOMENTO PRODUCTIVO RURAL PARA PUEBLOS Y NACIONES INDÍGENAS: EL PROECI Y EL PDTI

“Sea también este un llamado a aquellas organizaciones o instituciones *winka*<sup>134</sup> que asumen hoy la postura indigenista. Sepan que en el caso mapuche no se trata de un grupo, una tribu, un clan o una etnia, sino de un pueblo que ya no busca la integración o grados simbólicos de reconocimiento, sino más bien su derecho a la libertad. Apuntamos esto porque es un hecho que la política indigenista ha contado históricamente con el respaldo, muchas veces incondicional, de numerosos científicos sociales y políticos...”

Pedro Cayuqueo y Wladimir Painemal, *Hacia un imaginario de nación*, 2003

“... el buen gobernante en América no es el que sabe cómo se gobierna el alemán o el francés, sino el que sabe con qué elementos está hecho su país, y cómo puede ir guiándolo en junto, para llegar, por métodos e instituciones nacidas en el país mismo, a aquel estado apetecible donde cada hombre se conoce y se ejerce ... Los gobernadores, en las repúblicas de indios, aprenden indio.”

José Martí, *Nuestra América*, 1891

A continuación, se presenta el trabajo de análisis de esta investigación de tesis sobre dos programas de fomento productivo rural para pueblos y naciones indígenas: el Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas (PROECI) del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) en México, y el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) en Chile. Este análisis consistió principalmente en la descripción y comparación cualitativa de las agendas y los procesos de rediseño de ambos programas, a través de sus documentos institucionales y de entrevistas semiestructuradas a sus funcionarios/as, junto con el posterior análisis de las representaciones sobre los pueblos y naciones indígenas, el fomento productivo rural focalizado en estos, y el enfoque de pertinencia cultural que les subyace y orienta estos rediseños.

Los resultados<sup>135</sup> obtenidos por esta investigación muestran que ambos programas, a pesar de tener domicilios institucionales y vocaciones diferentes, poseen algunos elementos transversales que son muy

---

<sup>134</sup> Ver nota 84.

<sup>135</sup> Al leer estos resultados Resulta necesario tener en cuenta que el proceso de rediseño del PDTI analizado en Chile estaba totalmente finalizado al momento de realizar el trabajo de campo (2019) y que, en el caso de México, por el contrario, el proceso de rediseño del PROECI estaba desarrollándose al momento de realizar el trabajo de campo (2020) —y que este se vio además

similares y que dan cuenta de cómo operan el multiculturalismo neoliberal y el colonialismo interno a través de las políticas públicas productivas para pueblos y naciones indígenas en América Latina.

### La agenda: ¿Por qué y desde dónde se rediseña una política indígena?

La construcción de la agenda pública es un proceso a través del cual determinados temas se posicionan en el interés general de una sociedad y son “trasladados al nivel de la decisión gubernamental mediante distintas estrategias y políticas públicas para su atención” (Alzate y Romo, 2017, p. 14). En la identificación de una agenda son relevantes el contexto, el proceso, los actores involucrados y los recursos disponibles para la decisión, incluyendo el discurso y la forma a través de la cual estos temas o problemas públicos son nombrados y socializados con la opinión pública (Alzate y Romo, 2017). En este apartado se identifica cómo se construye la agenda pública respecto de los pueblos y naciones indígenas en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador en México y en los dos gobiernos de Michelle Bachelet en Chile, la participación que tienen los propios pueblos y naciones indígenas en la misma, y los procesos y discursos que finalmente desembocan en el desarrollo de los programas concretos del PROECI y el PDTI.

Cabe destacar que la idea de diseñar o re-diseñar una política pública indígena como su posicionamiento en la formación de la agenda pública nunca es totalmente *top-down* ni totalmente *bottom-up*, ya que aquella cuestión que una política busca resolver no es definida por “la naturaleza, la importancia o la premura de un problema social” (Fontaine, 2015, p. 47), sino que a través de un proceso de interacción social y político entre los actores estatales y los no-estatales (cf. Fontaine, 2015). En el caso de la construcción de las políticas indígenas, se conjugan las demandas históricas de los pueblos y naciones indígenas con las respuestas que el Estado entrega a estas, que han ido desde el colonialismo duro y el genocidio, hasta el multiculturalismo e interculturalismo y, en muy contadas ocasiones, por el resguardo del derecho a la autonomía y la libre determinación. Si bien en cada país y momento histórico existen tendencias y detonantes concretos de la política indígena, se puede afirmar que, desde los años 90 con el regreso a la democracia, el resurgimiento del movimiento indígena y la instalación del neoliberalismo en los países de América Latina, existe una tendencia creciente a incorporar a los pueblos indígenas y sus demandas en la agenda pública de todos los Estados de la región (Assies, 2009; Richards, 2016; Stavenhagen, 2005). Como se detalló en el Capítulo II, inicialmente las políticas para pueblos indígenas en Chile se tradujeron en programas asociados a la devolución de tierras y programas sociales educativos y de salud, y desde los

---

interrumpido por la pandemia de Covid-19—. También, es necesario considerar que yo participé como agente en el proceso de rediseño del PDTI en Chile, mientras que del proceso del PROECI en México fui solo una observadora externa. Ambos elementos generan una diferencia tanto en la calidad de la información obtenida en cada país como en la profundidad del análisis que se pudo realizar, a pesar de lo cual se logran distinguir elementos relevantes, los que se detallan a lo largo de este capítulo. Además, cabe recalcar que por motivos de síntesis no se pusieron todas las citas de los/as entrevistados como evidencia de cada afirmación realizada en el análisis, sino solo aquellas más representativas y relevantes de lo que se plantea.

años 2000 comienza a darse mayor relevancia a los programas de fomento productivo, además de los temas de pobreza y educación (Antileo, 2012; Bello, 2007); y en el caso de México, en un reconocimiento de derechos que vino de la mano con una apertura hacia la privatización de los territorios indígenas y también un giro hacia las políticas sociales y productivas de carácter asistencial ante la definición de los pueblos indígenas como pobres (Castro, 2009; Hernández, Paz y Sierra, 2004).

En el caso específico del PROECI y el PDTI, se observa en la agenda pública la instalación de la demanda indígena por mayor participación en las decisiones públicas que les afectan directamente, desarrollo propio, respeto y reconocimiento, pero por sobre todo por descolonización, autogobierno, autonomía y libre determinación; al mismo tiempo que acciones técnicas y políticas decididas desde el Estado e independientes de la demanda indígena, que desembocan en procesos concretos de rediseño de estos programas. Así, en el caso de México se conjugan las demandas históricas de los pueblos indígenas (Zolla y Zolla, 2010) con el programa político del gobierno del presidente López Obrador; y, en el caso de Chile, las voluntades políticas del equipo de INDAP a nivel central durante el segundo gobierno de la presidenta Bachelet y un hecho político puntual con la dirigencia huilliche de San Juan de la Costa<sup>136</sup>. Ahora bien, en ambos casos concretos de rediseño de políticas indígenas de fomento productivo rural, cabe destacar la relevancia de la reforma neoliberal en la política económica y la política social de los países de América Latina desde los años 80 (Agudo, 2015; Schild, 2000) y en particular las reformas multiculturales neoliberales de la política indígena (Bolados, 2017; Hale, 2002, 2004; Richards, 2016).

### 1. Neoindigenismo y mega inversiones regionales: la agenda de López Obrador

En México, la instalación de los pueblos indígenas en el centro en la agenda política y el gobierno de Andrés Manuel López Obrador en 2018, es determinada por el proyecto país de su sector político y su programa de gobierno; así como por la irrupción de las demandas históricas de los pueblos y naciones indígenas ocurrida desde el levantamiento zapatista (1994), reunidas en los Acuerdos de San Andrés (1996), las seis Declaraciones del EZLN (1993 a 2005) y el programa de gobierno levantado por el Concejo Indígena de Gobierno (CIG) del Congreso Nacional Indígena (CNI)<sup>137</sup> (2017). Las demandas indígenas que hacen parte de la agenda pública del actual gobierno de México fueron abordadas en detalle en el Capítulo II, pero vale la pena remarcar que hasta el día de hoy estas se encuentran insatisfechas y que mayoritariamente

---

<sup>136</sup> La comuna de San Juan de la Costa se ubica en la Provincia de Osorno de la Región de los Lagos y es el territorio en donde actualmente se concentra el pueblo Huilliche.

<sup>137</sup> Si bien en México existen 68 pueblos indígenas y no existe una instancia de representación a nivel “nacional” en todo México, se puede decir que el CNI es la instancia más representativa, pues fue creada en 1996 a instancias del levantamiento zapatista y hoy tiene representación de los siguientes pueblos, naciones y tribus originarios: “Amuzgo, Binnizá, Chichimeca, Chinanteco, Chol, Chontal de Oaxaca, Chontal de Tabasco, Coca, Comcac, Cuicateco, Cucapá, Guarijío, Ikoots, Kumiai, Lacandón, Mam, Matlazincá, Maya, Mayo, Mazahua, Mazateco, Mixe, Mixteco, Nahuatl, Ñahñu/Ñajtho/Ñuhu, Náyeri, Popolucá, Purépecha, Rarámuri, Sayulteco, Tepehua, Tepehuano, Tlapaneco, Tohono Oódam, Tojolabal, Totonaco, Triqui, Tzeltal, Tzotzil, Wixárika, Yaqui, Zoque, Afromestizo y Mestizo” (CNI, 2017a).

apuntan a cambios constitucionales sustantivos que propicien el ejercicio efectivo de la libre determinación y autonomía para los pueblos y naciones indígenas —dentro del marco del Estado mexicano—. Debido a esto último, a continuación, se profundiza en la parte de la agenda que le corresponde al gobierno del presidente López Obrador.

El partido político Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), al que pertenece el actual presidente de México, señala en su programa diez puntos centrales, de los cuales el quinto es la construcción de una nación pluricultural y el respeto a los pueblos indígenas, lo que implicaría “crear nuevas condiciones democráticas, de igualdad y equidad para los pueblos originarios, no solo culturales sino también económicas, políticas y sociales, así como formas de producir que conserven la riqueza biológica” (MORENA, 2013, p. 5), reconociendo también que la autonomía indígena es una forma concreta de ejercer el derecho a la autodeterminación dentro del marco del Estado-nación, la lucha por los derechos indígenas y el respeto a los Acuerdos de San Andrés (MORENA, 2013). Como se puede observar, este Programa recoge algunas demandas históricas de los pueblos indígenas en México, y desde antes de ser gobierno posicionan discursivamente dichas demandas como relevantes dentro de su proyecto político.

Al asumir la presidencia en 2018, López Obrador realiza 100 compromisos de gobierno, de los cuáles el primero es a darle atención especial a los pueblos indígenas, para lo que todos los programas del gobierno tendrían como sujeto preferente a los mismos<sup>138</sup> (Presidencia de la República, 2019a). Esta centralidad de los pueblos y naciones indígenas en la agenda política de López Obrador se evidencia también en que el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 (INPI, 2018) es publicado tan solo 20 días después de asumir el gobierno, incluso meses antes de convocar y realizar las consultas indígenas sobre el PND (INPI, 2019a) o de publicar el Programa Institucional 2020-2024 del INPI (INPI, 2020b). Este detalle es importante, debido a que al iniciar este gobierno se generan cambios en la agenda política del Estado mexicano para los pueblos indígenas que vienen determinados por el programa de gobierno de la Cuarta Transformación (4T)<sup>139</sup>, antes de la realización de cualquier tipo de diálogo o consulta con los propios pueblos indígenas en el país. Es debido a esto que a continuación se analizan estos documentos en el orden cronológico en que los presentó el propio gobierno.

Dentro de la agenda indígena de la 4T, que se presenta oficialmente en el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 (INPI, 2018), resulta fundamental el reemplazo de la CDI —principal institucionalidad mexicana para los pueblos indígenas de 2003 a 2018— por el Instituto Nacional de los

---

<sup>138</sup> El estatus actual de este compromiso puede verse como “cumplido” en el recuento del gobierno, y como acciones realizadas indica la creación del INPI y que se “ha priorizado la entrega de programas sociales para pueblos indígenas. Por ejemplo, la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores se entrega a partir de los 65 años en comunidades indígenas” (Presidencia de la República, 2019<sup>a</sup>, p. 1)

<sup>139</sup> Autodenominación que se da el gobierno de López Obrador al asumir el poder.

Pueblos Indígenas (INPI) y los cambios que esto implicó. Uno de los cambios fundamentales es que, en su ley, el INPI reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas el carácter de sujetos de derecho público<sup>140</sup> (Ley del INPI, 2018, Art. 3), lo que “crea las condiciones para que la política pública del Estado mexicano se diseñe e implemente en un marco de coordinación con dichos pueblos” (INPI, 2018); así como la capacidad de definir libremente sus formas de organización política y desarrollo económico. Esto, porque el reconocimiento como sujetos de derecho cambia la jerarquía administrativa y política de los pueblos y comunidades indígenas dentro del Estado Mexicano.

El reconocimiento como sujetos de derecho público también es señalado como un elemento central en el proyecto indígena de la 4T y el funcionamiento actual de los programas que ejecuta el INPI, por parte de los/as funcionarios/as de esa institución entrevistados/as en México:

La creación del INPI fue un cambio en la población potencial ... para dejar de ver a la población indígena como individuos ... y construir con ellos en la colectividad como sujetos de derecho público. Esto es un cambio sustancial [Para que] las comunidades tuvieran acceso a derechos ... tenían que constituirse bajo otras formas organizacionales que no eran las propias (organizaciones de la sociedad civil, cooperativas) [Ahora] tienen una jerarquía, al menos en el plano legal, similar a la de un Municipio ... de un Estado ... de una secretaría de Estado ... se hablan de tú a tú [Ahora se] puede bajar recursos directamente a la comunidad [y] solicitar los apoyos [directamente]. (Entrevistado INPI nivel Federal)

El Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 tiene como premisas fundamentales fortalecer procesos de autonomía y de organización propia, “consolidar sus formas de participación efectiva en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas ... que les atañen” (INPI, 2018, p. 4), fomentar el aprovechamiento sostenible de sus territorios y combatir la pobreza y marginación en que estos se encontrarían (desde la perspectiva del Estado). Entre sus principios señala la libre determinación, la integralidad, la pertinencia social, económica y cultural, la sostenibilidad y territorialidad, la transversalidad, la igualdad de género y la participación y consulta. En su caracterización de los pueblos indígenas y afroamericanos, reconoce explícitamente la situación de colonialismo interno, pero también destaca que “pese a la gran riqueza de sus culturas y formas de organización social, la gran potencialidad de sus tierras, territorios y recursos naturales [estos] viven en condiciones de gran pobreza, marginación y discriminación en todos los ámbitos de la vida cotidiana” (INPI, 2018, p. 9). Así, el Estado mexicano reconoce a los pueblos y naciones indígenas como sujetos de derecho público y también el colonialismo interno que este ejerce sobre estos, pero lo hacen para presentar su problemática central meramente

---

<sup>140</sup> El Estado mexicano, al reconocer a los indígenas como sujetos de derecho público, deberá utilizar “la categoría jurídica de pueblos y comunidades indígenas en los términos reconocidos por el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales en la materia” (CEDRSSA, 2019, p. 6).



como una cuestión de inclusión socioeconómica: “superar las condiciones de pobreza, marginación, desigualdad, exclusión y discriminación que histórica y estructuralmente han vivido” (INPI, 2018, p. 12).

Como se puede observar en los planteamientos de este Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 y en otros documentos gubernamentales como el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas y la Autosuficiencia Alimentaria (CEDRSSA, 2019), el Estado reconoce el derecho a la autonomía y el desarrollo propio como parte de su narrativa oficial sobre los pueblos y naciones indígenas. Ahora bien, los motivos concretos detrás de la focalización indígena de la agenda política de la 4T, es su condición socioeconómica de pobreza (CEDRSSA, 2019; INPI, 2018).

Los pueblos indígenas y afroamericanos son así contruidos de forma *top-down* desde el Estado como sujetos de necesidad (Agudo, 2015; Rose, 2006), esto es, como colectividades humanas que se encuentran en situación de rezago material y exclusión social respecto al resto de la población, y que luego necesitarían de la ayuda estatal para salir de la pobreza y alcanzar el desarrollo (CEDRSSA, 2019; Parraguez, 2017). Esta representación aparece ya desde los 100 compromisos iniciales de gobierno de López Obrador, al señalar que se atenderá especialmente a los pueblos indígenas porque tienen “la pobreza y la marginación auestas” (Presidencia de la República, 2019a). Así, a pesar de reconocer derechos que antes no se habían reconocido e incluirlos en el objetivo general de su programa, aún existe una focalización de las políticas indígenas en estos representados principalmente como sujetos pobres, lo que caracteriza a todas las políticas socio-económicas desde los años 80 en América Latina (Brodersohn, s.f.) y a las políticas indígenas en particular desde los 2000 (Bello, 2006).

Entre los objetivos específicos de carácter económico productivo, que atañen más directamente al rediseño del PROECI, el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 del INPI señala que va a:

1. Definir, instrumentar y evaluar los procesos de desarrollo integral, intercultural y sostenible de los Pueblos Indígenas y Afroamericano [elaborando] Planes Integrales de Desarrollo Regional, en coordinación con sus autoridades e instancias representativas e impulsando su reconstitución y ... respeto a sus formas de autonomía y organización.
2. Apoyar, impulsar y fortalecer las economías y las actividades productivas de las comunidades y regiones indígenas, en particular los sistemas agrícolas tradicionales y cultivos básicos, para lograr la autosuficiencia y soberanía alimentaria, la generación de empleos y la suficiencia de ingresos económicos. (INPI, 2018, p. 23)

Para alcanzar estos objetivos específicos, el programa propuso las siguientes estrategias y líneas de acción (dentro de las que se enmarca el posterior diseño del PROECI en reemplazo del PROIN):

**TABLA 1. ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN DE LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS 1 Y 2 DEL PROGRAMA NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS 2018-2024**

<b>OE 1. Definición e instrumentación de los procesos de desarrollo integral, intercultural y sostenible</b>	
<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de acción</b>
1.1 Regionalización por afinidad étnica, cultural y lingüística, así como por criterios geográficos y poblacionales	1.1.1 Consolidar la propuesta de regionalización de los Pueblos Indígenas y Afromexicano
	1.1.2 Creación y consolidación de 133 Centros Coordinadores de los Pueblos Indígenas
	1.1.3 Impulsar la creación de los Consejos Regionales de Pueblos Indígenas
1.2 Elaboración de Planes Integrales de Desarrollo Regional multianual por pueblo o región indígena	1.2.1 Elaborar diagnósticos regionales
	1.2.2 Realizar procesos de consulta y elaboración de Planes Integrales de Desarrollo Regional multianual
	1.2.3 Establecer en el Presupuesto de Egresos de la Federación el Fondo Nacional para los Pueblos Indígenas, con los recursos necesarios para la implementación de los Planes Integrales de Desarrollo Regional, y su transferencia directa a comunidades y regiones
	1.2.4 Generar procesos de evaluación y rendición de cuentas de los Planes Integrales de Desarrollo Regional, a partir de los sistemas normativos e instituciones comunitarias
1.3 Atención a la población indígena migrante	1.3.1 Elaborar e implementar el Plan Especial para la Población Indígena Migrante
1.4 Acción interinstitucional y transversal	1.4.1 Diseñar e instrumentar el Mecanismo para la Implementación y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas
	1.4.2 Construir instrumentos (protocolos, lineamientos) para la articulación entre el gobierno federal y los Consejos Regionales y/o las comunidades para la definición, implementación y evaluación de la política pública en sus ámbitos territoriales
<b>OE 2. Capacidades económicas y sostenibles de las comunidades y regiones indígenas y afromexicanas</b>	
<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de acción</b>
2.1 Actividades productivas sostenibles que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones indígenas y afromexicana con perspectiva de género	2.1.1 Impulsar proyectos productivos que favorezcan la economía indígena, con perspectiva de género
	2.1.2 Apoyar e impulsar los sistemas agrícolas tradicionales y los cultivos básicos, en especial, el sistema milpa
2.2 Impulso de la economía indígena sostenible mediante el desarrollo de capacidades locales y regionales	2.2.1 Promover el desarrollo de capacidades encaminadas al fortalecimiento de los proyectos productivos, con perspectiva de género
	2.2.2 Realizar acciones de promoción para el desarrollo económico y social de las regiones indígenas y afromexicanas
2.3 Promoción del comercio justo de los productos y servicios ofertados por la población indígena y afromexicana en los mercados regional y nacional	2.3.1 Apoyar procesos de certificación e identidad comercial de cadenas de valor indígenas y afromexicana
	2.3.2 Promover esquemas de comercio justo de productos y servicios de grupos, empresas y comunidades indígenas y afromexicana
	2.3.3 Promover el acceso al crédito y consolidar empresas de la población indígena y afromexicana
2.4 Acciones para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en las regiones indígenas y afromexicana	2.4.1 Promover y consolidar los proyectos de turismo indígena que coadyuvan en el desarrollo regional
	2.4.2 Impulsar iniciativas encaminadas a la adaptación y mitigación de los efectos adversos del cambio climático

**Fuente: Elaboración propia a partir de las tablas de INPI (2018)**

Como se puede observar, entre los lineamientos del objetivo específico N° 1 del Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024, se considera explícitamente realizar procesos de consulta, transferir recursos directamente a comunidades y regiones indígenas (sin gobiernos locales, asociaciones civiles o empresas como intermediarios), construir instrumentos conjuntos (protocolos) para la articulación entre el gobierno federal y los consejos regionales y/o las comunidades indígenas para la definición,

implementación y evaluación territorial de la política pública en coordinación con autoridades y representantes indígenas, propiciando el “respeto a sus formas de autonomía y organización” (INPI, 2018, p. 28-29). Todos estos elementos dotarían de pertinencia cultural a los programas que se diseñen desde estos lineamientos, pero como toda propuesta de diseño, debe observarse su concreción en la implementación. Por el contrario, en los lineamientos del objetivo específico N° 2, no hay mención alguna a la participación, consulta o autonomía indígena, como si el ámbito económico-productivo concreto corriese por un carril diferente al de la planificación del desarrollo.

En la elaboración del PND 2019-2024 por su parte, si se realizan consultas con los pueblos indígenas, cuya convocatoria es publicada el 5 de marzo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) para realizar 25 foros del 8 al 18 del mismo marzo en algunos estados<sup>141</sup> (INPI, 2019a; INPI, 2019b). Se señala explícitamente en dicha convocatoria que la consulta se realiza con el fin de respetar sus opiniones, dotando de pertinencia cultural al PND, adecuando “los principios y ejes temáticos a las formas de vida de los pueblos, y [dando] una perspectiva intercultural a la visión de desarrollo que el Estado imprime a su planeación” (INPI, 2019a). En estos participaron 9.712 personas y se obtuvieron propuestas y recomendaciones que fueron entregados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Cámara de Diputados (INPI, 2019b). Ahora bien, hasta el momento de escribir estos resultados, fue imposible conseguir evidencia documental de cuáles fueron esas opiniones de los pueblos indígenas y cómo modificaron las propuestas originales del Estado —vertidas en el ya mencionado Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024— para el PND. Esta falta de acceso público y disponibilidad de información sobre los resultados de las consultas regionales es un problema para la investigación, ya que genera opacidad sobre el proceso participativo, y que estos foros son mencionados por los/as funcionarios/as entrevistados/as como el principal insumo participativo para el rediseño del PROECI: “Por ahí también hicieron el Plan Nacional de Desarrollo, se hicieron algunas consultas con los pueblos indígenas donde vertieron su... sus propuestas de atención que ellos requerían o requieren, y en función de eso fue que crearon el PROECI” (Entrevistado INPI nivel Estatal). El PND fue así finalmente publicado en julio de 2019, mencionando en varios de sus principales programas sociales a las comunidades y personas indígenas como beneficiarios/as prioritarios/as, principalmente por sus condiciones de marginación socioeconómica. Entre estos destacan el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, el programa de becas Jóvenes Escribiendo el Futuro y el Programa Nacional de Reconstrucción (Presidencia de la República, 2019b).

---

<sup>141</sup> Ensenada, B.C., Chihuahua, Durango, Coahuila, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Jalisco, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí, Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo y Morelos (INPI, 2019a; INPI, 2019b).

En economía, por otra parte, el PND considera la construcción de proyectos regionales de infraestructura en territorio indígena, como el Tren Maya en los estados de la Península de Yucatán y el Corredor Multimodal Interoceánico<sup>142</sup> como eje central del programa de desarrollo para el Istmo de Tehuantepec<sup>143</sup>. Ambos proyectos destacan por la fuerte y persistente oposición política del mundo indígena (Cruz, 2020; Forbes Staff, 2021; González, 23 de julio de 2019; Miranda, 2021; Muñoz R., 2019; Oropeza, 11 de septiembre de 2019; Ramírez, 2019)<sup>144</sup>. Cabe destacar también el rescate al mundo agrario propuesto en el punto “Autosuficiencia alimentaria y rescate del campo” del PND, donde se señala que la transformación neoliberal del sector agrario desde fines de los 80 afectó particularmente a las comunidades indígenas y que desde entonces las políticas de fomento productivo rural habrían favorecido el crecimiento de “las agroindustrias y los megaproyectos han condenado al abandono a comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios” (Presidencia de la República, 2019b, p. 55; cf. Robles, 2013). Para contrarrestar esta tendencia el PND propone reenfocar el trabajo de este sector hacia la pequeña y mediana agricultura<sup>145</sup> a través de los siguientes programas: Programa Producción para el Bienestar con prioridad para los pequeños productores indígenas, el Programa de apoyo a cafetaleros y cañeros, el Programa de Precios de Garantía para los cultivos de maíz, frijol, trigo, arroz y leche; y la creación de SEGALMEX<sup>146</sup> dentro la SADER (Presidencia de la República, 2019b).

También, entre junio y agosto de 2019 se realizan foros de consulta para la Reforma Constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano. Se realizaron 55 foros regionales: 53 con pueblos y naciones indígenas en diversos territorios de México, 1 con la comunidad afromexicana en Guerrero y 1 en la ciudad de Los Ángeles (EE. UU.). El objetivo de esta consulta era “recibir opiniones, propuestas y planteamientos sobre los principios y criterios que habrán de sustentar la iniciativa de Reforma Constitucional y las correspondientes leyes secundarias sobre los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano” (INPI, 2019b). Si bien estos foros no influyeron directamente en el diseño del PROECI, sino que en la consideración de los pueblos y comunidades como sujeto de derecho público en la Constitución, son parte de la construcción de la agenda en política indígena de la 4T.

---

<sup>142</sup> En el Plan de Desarrollo Nacional se señala que el Corredor Multimodal Interoceánico sería consultado con los pueblos indígenas el 30-31 de marzo de 2019 (Presidencia de la República, 2019b), pero esto aún no ha sucedido (Miranda, 2021).

<sup>143</sup> Los programas de desarrollo en el Istmo de Tehuantepec basados en la construcción de un corredor interoceánico han sido recurrentes desde finales de la década de los 90 y el sexenio de Ernesto Zedillo (González, 23 de julio de 2019).

<sup>144</sup> Dentro de esta oposición indígena organizada a los proyectos de la 4T destaca el Congreso Nacional Indígena (CNI), el Consejo Indígena de Gobierno (CIG) y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) (Forbes Staff, 2021; Oropeza, 11 de septiembre de 2019; Mariscal, 2020): “hay más militarización en los pueblos, se ha incrementado la violencia y el asedio, los programas sociales están condicionados a aceptar megaproyectos” (Oropeza, 11 de septiembre de 2019). Si bien algunos proyectos energéticos como el Proyecto Integral Morelos (PIM) no se mencionan explícitamente dentro del PND, las organizaciones indígenas que se oponen a estos proyectos de desarrollo regional también mencionan al PIM dentro de las prioridades del gobierno de López Obrador (Muñoz, 2019).

<sup>145</sup> De los cuales muchos/as son indígenas, aunque la mayoría de los programas de SADER no estén focalizados en estos.

<sup>146</sup> Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX) es un organismo descentralizado de la SADER.

Se puede decir que tanto en la oposición indígena a los megaproyectos regionales clave del gobierno de López Obrador, como en las denuncias de simulación existentes por parte de organizaciones indígenas respecto a las consultas realizadas (CNI, 2020), comienzan a observarse las primeras fisuras entre el discurso (expresado en el programa de MORENA, el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 y el PND) y la práctica real del gobierno de la 4T respecto a los pueblos y naciones indígenas. Las “voces de los pueblos indígenas que no están de acuerdo con su programa de desarrollo, que califican sus proyectos como neoliberales y que cuestionan las consultas alejadas del Convenio 169 ... no han tenido cabida” (Muñoz, 2019; cf. Mariscal, 2020; Ramírez, 2019, Oropeza, 11 de septiembre de 2019). El Congreso Nacional Indígena (CNI) y el Consejo Indígena de Gobierno (CIG) señalan en un comunicado reciente que, el INPI es “una institución del Estado Mexicano que históricamente ha reproducido las políticas oficiales indigenistas y para el sometimiento de nuestros pueblos; y en esta Cuarta Transformación ha impulsado las simuladas consultas indígenas para la imposición de los grandes megaproyectos” (CNI, 2020).

Esta fisura también se expresa a nivel simbólico. En su toma de posesión representantes de los pueblos indígenas le entregan a López Obrador un bastón de mando debido al compromiso “inédito” de su gobierno con los pueblos indígenas (BBC, 2018), que ha sido utilizado por otros presidentes y candidatos como una forma de legitimación política (Zanolli, 7 de diciembre de 2018). Diversos sectores indígenas fueron críticos del uso de este símbolo en la toma de posesión, por considerarlo desde un inicio como una puesta en escena, una “invención del discurso mítico del poder” (Bonilla, 4 de diciembre 2018). Actualmente, debido al impulso que la 4T le dio al desarrollo de megaproyectos energéticos y de infraestructura en territorio indígena, algunas organizaciones incluso han propuesto “des-bastonizar” a López Obrador (Oropeza, 11 de septiembre de 2019). Cabe destacar también que desde octubre de 2020 las instalaciones federales del INPI en Ciudad de México se encuentran tomadas por la comunidad Otomí urbana (CNI, 2020; Xantomila, 13 de febrero de 2021), debido a la falta de respuesta del gobierno para atender sus demandas de vivienda, entre otras<sup>147</sup>, haciendo evidente el divorcio entre el discurso estatal y su implementación.

Así, tanto en el Programa de MORENA como en el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024, existen una serie de propuestas de transformación de las políticas indígenas en general, y de los programas de desarrollo económico y fomento productivo para pueblos indígenas en específico, que son inicialmente definidas de manera *top-down* desde el Estado, antes del primer proceso de diálogo con los propios

---

<sup>147</sup> Los otomíes solicitaron mesas de diálogo con el INPI en salud y alimentación, trabajo y justicia, educación y cultura, vivienda y derecho a la ciudad, democracia y libertad, Santiago Mexquititlan para tratar temas de agua, luz, drenaje, pavimentación, mercados, escuelas y hospitales, y sobre megaproyectos, madre tierra y resistencia de los pueblos (Xantomila, 13 de febrero de 2021). El INPI señala que el diálogo con la comunidad otomí está en pausa mientras la pandemia por Covid-19 se encuentre en sus momentos más difíciles en México (Xantomila, 13 de febrero de 2021).

indígenas realizado en 2019 para recibir sus opiniones sobre el PND. Ahora bien, cabe destacar que muchas de las demandas indígenas son históricas, como aquellas planteadas en los Acuerdos de San Andrés (1996) que MORENA se propone respetar en su programa político, por lo que al plantear el discurso de “los indígenas primero...” el gobierno de López Obrador también estaría recogiendo estos procesos de diálogo anteriores entre el Estado y los pueblos y naciones indígenas de México.

Entre los elementos *bottom-up* de la agenda política que llevan al rediseño del PROECI —además de la agenda indígena histórica reseñada en el Capítulo II— se encuentra el proceso participativo de 25 foros regionales llevado a cabo con las autoridades indígenas en marzo de 2019 para el PND, en las que se tocan temas transversales a las demandas de los pueblos y comunidades indígenas. En este proceso existió una mesa de trabajo sobre economía, en la que se discutieron proyectos estratégicos a nivel regional, pero como se señaló con anterioridad, no fue posible acceder a evidencia documental sobre el contenido de la participación indígena. Cabe destacar que, a diferencia del PDTI en Chile como se muestra a continuación, en México no existe un proceso de demanda *bottom-up* ni un proceso participativo específico asociado a la transformación del PROIN en el PROECI, sino que este responde principalmente al programa de gobierno de la 4T y a la voluntad política del presidente López Obrador. Los/as propios/as entrevistados/as destacan que los cambios que ocurren en los programas del INPI y en el discurso del Estado mexicano respecto de los pueblos indígenas responden principalmente al posicionamiento *top-down* de los pueblos y naciones indígenas en la agenda de gobierno de la 4T:

En el Plan Nacional de Desarrollo que ... escribió el presidente ... en la forma discursiva se alcanza a ver que si se le dé prioridad [a los pueblos indígenas]. Pero la prioridad se puede de muchas maneras ... También estaba en la política social anterior, que era una focalización que daba criterios de priorización a los indígenas ... Entonces el cambio, para mí, está en que se haya puesto en la agenda vía el presidente de la República, necesariamente. (Entrevistado INPI nivel Federal)

Ahora bien, además de la agenda indígena del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, es importante mencionar la existencia de un cambio de foco en las políticas de fomento productivo rural en general, marcada por el reemplazo de la SAGARPA por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), y la focalización en los pequeños productores rurales. Como se mencionó en el Capítulo II, hasta 2018 los gobiernos del PRI y el PAN habían focalizado los apoyos estatales agropecuarios en los grandes productores rurales del norte de México, pero en el gobierno de la 4T se busca cambiar el foco hacia la pequeña agricultura, entre la que se concentran los productores indígenas. Este cambio responde a que en México el 68% de las unidades de producción con actividad silvoagropecuaria son menores o iguales a 5 ha, y estas producen el 57% del empleo en el sector, el 39% de la producción agropecuaria nacional y un porcentaje importante en la producción de alimentos fundamentales en la dieta mexicana como el frijol

(60%) y el maíz (70%), realizando todo lo anterior en solo el 16,9% de la superficie cultivable y con muy bajo apoyo estatal (Robles, 2013).

Desde la SADER se redireccionan los apoyos productivos hacia los pequeños productores, entre los que se encuentra la mayoría de los productores rurales indígenas, y se vuelve una preocupación la sustentabilidad ecológica del sector (Robles, 2013). Si bien aún se observan descoordinación y superposición interinstitucional en materia de fomento productivo indígena entre las acciones implementadas por la SADER y aquellas implementadas por el INPI, cabe destacar como parte de la agenda pública de la 4T en los sectores rurales, el disminuir las asimetrías socioeconómicas a través de un incremento de los apoyos productivos y mejorar su cobertura específicamente en los territorios de los pueblos y naciones indígenas. Esto sin duda tiene impacto en la posterior creación del PROECI por parte del INPI.

## 2. Nuevo trato, reconocer y la Ley Antiterrorista: la agenda indígena de Bachelet

En el caso de Chile, la instalación de los pueblos indígenas en la agenda política del segundo gobierno de Michelle Bachelet se remonta a la agenda de su primer gobierno entre 2006 y 2010, la que describiremos muy brevemente antes de adentrarnos en la agenda de su segundo gobierno entre 2014 y 2018, en el cual se desarrolla concretamente el rediseño del PDTI.

Como se observó en el Capítulo II, desde el inicio de los gobiernos de la Concertación en los años 90 los pueblos y naciones indígenas y sus demandas se instalaron en la agenda pública. Cuando Michelle Bachelet presenta su programa de gobierno en 2005, se propone implementar una política indígena “basada en su desarrollo e identidad, que combata activamente la discriminación que sufren nuestras etnias” (Bachelet, 2005, p. 88), así como un compromiso activo con el “nuevo trato” ofrecido por el Estado a los pueblos y naciones indígenas en el anterior gobierno del presidente Lagos (Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, 2008). Este programa prometía impulsar el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas (prometido por la Concertación en el Acuerdo de Nueva Imperial de 1989, y hasta hoy no logrado)<sup>148</sup>; la ratificación del Convenio 169 de la OIT (efectivamente alcanzada en 2008); dar un alto rango político a las políticas indígenas a través de la creación de una Subsecretaría de Asuntos Indígenas en el Ministerio de Planificación, la que fomentaría la coordinación interinstitucional en materia

---

<sup>148</sup> Es importante relevar que Chile se encuentra en un proceso Constituyente al momento de redactar este capítulo. En diciembre de 2020 se aprobó la existencia de 17 escaños reservados para pueblos indígenas dentro de los 155 escaños de la Convención Constitucional que fue electa en abril de 2021 y que actualmente redacta la nueva Constitución Política de Chile, a ser refrendada en un plebiscito en 2022. Para algunos expertos, los escaños reservados implican un reconocimiento constitucional tácito de los pueblos y naciones indígenas por parte del Estado (Rivas, 2 de enero de 2021).

indígena (que finalmente no fue creada)<sup>149</sup>; y dar un impulso especial “a los procesos de participación democrática de la sociedad civil indígena” (Bachelet, 2005, p. 93), entre otras medidas relevantes.

Una vez electa, Bachelet complementa la agenda indígena propuesta en su programa con el “Acuerdo de Nueva Imperial II” (2006) y los “Nuevos ejes de la Política Indígena” (2007) (Gobierno de Chile, 2008; Aninat y Hernando, 2019), los que buscan actualizar el compromiso de su gobierno con los pueblos indígenas. En abril de 2008 se publica el texto marco “Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad” (Gobierno de Chile, 2008), que resume la política indígena del primer gobierno de Bachelet “e intenta fijar una nueva agenda con los pueblos indígenas para los próximos años” (Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, 2008). Ahora bien, a pesar de los avances de los gobiernos de la Concertación, persisten las críticas profundas del mundo indígena al accionar del Estado debido a la falta de integralidad de las políticas indígenas<sup>150</sup>, a las demandas territoriales insatisfechas y a la fuerte represión policial de estas últimas. Esto lleva al Estado a concluir que el “pacto de 1989 entre el Estado y los indígenas está agotado, y la institucionalidad pública creada en 1993 ha entrado en crisis” (Gobierno de Chile, 2008, p. 2), por lo que era necesario generar un nuevo pacto por la multiculturalidad. Para el cumplimiento de las acciones concretas que propuso Re-conocer se instaló un comité de ministros y un Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, los que tenían la responsabilidad de conducir este proceso (Gobierno de Chile, 2008).

Dentro de los logros relevantes en política indígena de la primera administración de Bachelet, destaca la ratificación del Convenio 169 de la OIT en 2008 (que había sido comprometida en 1989 en el Acuerdo de Nueva Imperial); la promulgación de la Ley de Borde Costero de los Pueblos Indígenas conocida como Ley Lafkenche (Ley N° 20249 de 2008); la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza para incluir la valoración de la diversidad étnico-cultural; el reconocimiento del pueblo diaguita como “etnia originaria” en la Ley Indígena N° 19253; y una compra inédita de tierras a través del FTAI de la CONADI, que benefició a más de 150 comunidades (Correa, 2016; Gobierno de Chile, 2008). Ahora bien, dirigentes indígenas como académicos indígenas y no indígenas acusan a este gobierno de tener una política indígena ambigua, pues al mismo tiempo que se lograban estos importantes avances se reprimía con fuerza la movilización anticolonial del pueblo mapuche. El Ministerio del Interior de Bachelet invocó la Ley Antiterrorista en repetidas ocasiones en contra de los mapuche movilizados, e incluso se asesinó y/o

---

<sup>149</sup> Desde inicios de los años 2000, han existido en Chile una serie de iniciativas para modificar la institucionalidad para los pueblos indígenas (Aninat y Hernando, 2019).

<sup>150</sup> Por ejemplo, a pesar de que se avanzó en la entrega de tierras a través del FTAI de CONADI, esta no se articuló con la recuperación de aguas y recursos naturales, con asistencia técnica productiva y comercial, o con elementos inmateriales fundamentales para el desarrollo como la cultura y las instituciones locales.



desapareció a varios mapuche que participaban en acciones de recuperación territorial<sup>151</sup>. En estas críticas se señala también que este pacto social por la multiculturalidad que propone Bachelet es en realidad unilateral por parte del Estado, pues no recogería las demandas históricas de los pueblos y naciones indígenas en Chile, sino que las políticas neoliberales multiculturales impulsadas desde los años 80 en la región por la cooperación internacional y los propios Estados latinoamericanos (Bolados, 2017; Richards, 2016).

Respecto de las políticas públicas productivas focalizadas en pueblos indígenas, Re-conocer señala que hasta el momento estas habrían carecido de una mirada integral, abordando las demandas económicas indígenas desde el enfoque de pobreza. Los programas de fomento productivo indígena consideran a sus destinatarios como “campesinos pobres” y no como “indígenas en sus tierras”, lo cual podría ser una explicación de las deficiencias que se han observado en la asistencia técnica y en el uso de instrumentos y procedimientos no siempre adaptados a su identidad” (Gobierno de Chile, 2008, p. 9). A pesar de ello, solo unos párrafos después el mismo texto señala que habría que realizar discriminación positiva a los pueblos y naciones indígenas porque “el 60% ... pertenece al 40% más pobre de la población” (Gobierno de Chile, 2008, p. 10) y no porque son sujetos de derecho pertenecientes a pueblos y naciones con derecho a la autonomía, la autodeterminación y el desarrollo propio.

En este contexto de “falta de integralidad” se comprende que el principal programa productivo de esta época para los pueblos indígenas fuese el Programa Orígenes, programa de desarrollo intercultural descrito en el Capítulo II. El texto marco Re-conocer establece como un logro del primer gobierno de Bachelet la obtención de un segundo préstamo del BID para el desarrollo de la segunda fase del programa, siendo también una de las principales líneas de acción en el ámbito productivo para pueblos y naciones indígenas en su gobierno (Gobierno de Chile, 2008). Es, precisamente en el final de la segunda fase del Programa Orígenes, que varios de los/as funcionarios/as de INDAP entrevistados/as sitúan el surgimiento inicial del PDTI, en el año 2009:

El programa PDTI ... es una respuesta a lo que fue antes el programa Orígenes ... El INDAP era parte del programa Orígenes, era un co-ejecutor ... La discusión estaba en torno a que no existían instrumentos especiales para los pueblos originarios [INDAP] trataba a los agricultores ... en términos generales como agricultores, y no hacía diferencia entre si eran pertenecientes a pueblos originarios o no ... En ese tiempo ya el INDAP hablaba de la diferencia entre hombres y mujeres y tenía programas especiales para mujer ... a partir de eso [identificó] qué elementos eran importantes para un programa especial para pueblos originarios, y eso coincidió ... con la ratificación del Convenio 169 [y que] ya estaban terminando la segunda fase del programa Orígenes. (Entrevistado INDAP nivel Regional)

---

<sup>151</sup> Destacan los casos del *longko* Juan Lorenzo Collihuín Catrill en 2006, Matías Catrileo Quezada en 2008, Johnny Cariqueo Yañez en 2008 y Jaime Mendoza Collio en 2009, todos ellos mapuche asesinados por agentes policiales en el primer gobierno de Bachelet (Diario UChile, 2018).

Dada la experiencia del INDAP como co-ejecutor del Programa Orígenes, y también de la necesidad de seguir atendiendo las demandas productivas de los pueblos y naciones indígenas desde el Estado, es que surge la idea de crear un programa de fomento productivo rural dentro del INDAP<sup>152</sup>, que fuese específico y exclusivo para los pueblos indígenas. Es así como en 2009, casi al final del primer gobierno de Bachelet, se crea el PDTI como un programa piloto a partir del diseño del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL). Este último programa fue creado en 1997 por INDAP y ejecutado a nivel local por los Municipios<sup>153</sup>, el que a través de la entrega de recursos y asesoría técnica busca mejorar los sistemas productivos (para autoconsumo y/o venta) de los pequeños productores agrícolas y sus familias (Navarro et al., 2018) independientemente de su condición étnica. En palabras de los/as entrevistados/as, el diseño de este PDTI inicial es una copia exacta del PRODESAL, con la única diferencia de que sus beneficiarios/as pertenecen a pueblos y naciones indígenas.

En 2010 inicia el primer gobierno de Sebastián Piñera, y con este llega un crecimiento exponencial de la cobertura y la cantidad de beneficiarios/as del PDTI, de alrededor de 1.200% (INDAP, 2014). El programa inicial en tanto copia del PRODESAL no tenía ninguna pertinencia cultural, pero con el crecimiento exponencial de usuarios además se produce un desorden en la ejecución territorial del programa, así como la instalación de una lógica subsidiaria y clientelar:

El PDTI había sido un programa que se había diseñado en cuatro paredes [se] está generando alguna demanda en donde hay diferencias entre [el] que es de un pueblo originario y de un productor convencional, entonces tenemos que idear un instrumento específico pal [sic] pueblo originario, y ahí el INDAP se sentó, ideó el programa y lo tiró pa [sic] adelante [pero] no lo validó con nadie. (Entrevistada INDAP nivel Área)

Para muchos era el PRODESAL indígena [así le] llamaban ... tal cual, y por lo mismo ... siguió funcionando tal cual durante esa primera administración ... de Bachelet [y] el gobierno de Piñera. La gran diferencia entre uno y otro es como crece el PDTI ... y la orientación finalmente que tiene [es] una política principalmente subsidiaria, y de mantención de ruralidad del pueblo indígena en Chile. (Entrevistado INDAP nivel Nacional)

En el 2009 nace el PDTI ... llevaba 1 año cuando Piñera lo echa a andar ... con una lógica clientelar ... Meter y meter gente a lo loco y aumentar los subsidios y prometer ... nos llevamos los 4 años pagando la deuda de Piñera de todas las promesas que hizo, y Octavio<sup>154</sup> tenía la lógica de que, si lo prometió un gobierno, ... vamos a tener que responder ... Piñera ... nunca le hizo cambios estructurales, sino que, simplemente, fue un tema clientelar. (Experta Internacional)

---

<sup>152</sup> Los/as funcionarios/as entrevistados/as también señalan que el PDTI surge del diálogo entre INDAP y los/as consejeros/as de CONADI, por lo que este programa sería desde sus orígenes una iniciativa conjunta de ambas instituciones (Entrevistado INDAP nivel Regional).

<sup>153</sup> Las entidades ejecutoras del PRODESAL en el año 2017 fueron 258, de las cuales 252 corresponden a Municipios y 7 a entidades privadas sin fines de lucro (Navarro et al., 2018)

<sup>154</sup> Se refiere a Octavio Sotomayor, director nacional de INDAP durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet.

INDAP [decide] desarrollar un programa que cuyo objetivo fuera atender prioritariamente familias indígenas rurales. Eso fue parte de la agenda INDAP ... [y] del Ministerio Agricultura, pero claramente ... de una manera bastante marginal todavía ... casi piloto, que parte, y que definitivamente en el gobierno de ... Bachelet no se consolida ... Después viene el primer gobierno de Piñera ... y ahí lo que hace ... es que de un año al otro ... entre el 2011 y el 2012, toman este programa y lo transforman ... de 3.500 familias ... a 30.000 ... No tenía como propósito ... ser un programa, con pertinencia [con un] enfoque ... de respeto hacia los pueblos originarios, sino que más bien querían ... decir que había un programa que atendía a las familias indígenas ... sin ningún ... interés [en] los resultados que se pudieran obtener. Armaron grupos, rompieron comunidades ... sobre todo en la Araucanía, generaron un desorden ... tremendo [porque] lo hicieron sin ningún respeto por las dinámicas propias que había en las comunidades, juntaban gente de una comunidad y de otra, de repente armaban 2 grupos dentro de una comunidad ... Sin meterle mucha reflexión a lo que estaban haciendo [Fue] lo que nosotros nos encontramos cuando llegamos. (Entrevistada INDAP nivel Nacional)

Por otra parte, el segundo programa de gobierno de Michelle Bachelet busca en gran medida profundizar lo propuesto y realizado en materia indígena por su primer gobierno, insistiendo en la idea de un nuevo trato y la construcción de una nueva relación entre el Estado y los pueblos y naciones indígenas que logre ir más allá de la crisis de confianza creada por “la represión y la violencia” (Bachelet, 2013, p. 172). A pesar de esta intención manifiesta de su segundo programa, persisten las críticas de ambigüedad, incoherencia entre discurso y práctica, y colonialismo interno a la política indígena de Bachelet desde diversos sectores del mundo indígena y académicos expertos en esta materia (Aguas y Nahuelpan, 2019; Antileo, 2012; Bolados, 2017; Parra, 1 de junio de 2017; Richards, 2016).

Para no reiterar lo ya reseñado sobre el programa del primer gobierno de Bachelet y el neoliberalismo multicultural de los gobiernos de la Concertación, se exponen a continuación las propuestas de fomento productivo de este segundo programa de gobierno que llevan al rediseño del PDTI. Este segundo programa de gobierno de Bachelet, además de ser más explícito que el anterior en materia de reconocimiento constitucional y derechos colectivos para los pueblos indígenas, es también más detallado en términos de sus propuestas de desarrollo territorial y productivo. En general, este señala que la agenda indígena de su segundo gobierno se basará en cuatro líneas de acción:

1. Reformas políticas, legislativas e institucionales que permitan adecuar el accionar del Estado a los estándares internacionales en materia de derechos indígenas. Entre estas, se propone una reforma constitucional para el reconocimiento de Chile como “Estado pluricultural”<sup>155</sup> (Bachelet, 2013, p. 173).

---

<sup>155</sup> Esta reforma constitucional finalmente no logró llevarse a cabo en este gobierno. Ahora que Chile está llevando a delante un proceso constituyente, los constituyentes están empujando por el reconocimiento de la plurinacionalidad.

2. Crear una nueva política de tierras y aguas indígenas, que permita a los pueblos efectivamente ejercer el “derecho a decidir sobre el uso de sus tierras y lugares donde habitan”<sup>156</sup> (Bachelet, 2013, p. 172).
3. Reformas en materia de orden público y defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Compromete “la no aplicación de la Ley Antiterrorista a miembros de los Pueblos Indígenas por actos de demanda social” (Bachelet, 2013, p. 174) y reformar esta ley para adecuarla a estándares internacionales<sup>157</sup>. Se buscaba así reconstruir confianzas entre el Estado y los pueblos y naciones indígenas, para fundar “una forma de entendernos con voluntad de diálogo y de justicia” (Bachelet, 2013, p. 172)
4. Creación de políticas sectoriales para la introducción transversal de la dimensión indígena en las políticas públicas, elemento “fundamental para otorgar pertinencia indígena a los planes y programas ministeriales, adecuándolos y flexibilizándolos de acuerdo a las características de cada región y Pueblo Indígena” (Bachelet, 2013, p. 175). Se menciona reforzar principalmente la educación intercultural, la salud intercultural, las políticas para indígenas urbanos y la implementación de un Programa de Desarrollo Rural Indígena (Bachelet, 2013).

Con las políticas sectoriales de la cuarta línea de acción se propone construir un modelo “que integre distintas visiones sobre el desarrollo, sobre el medio ambiente y sobre la economía” (Bachelet, 2013, p. 172), indicando que para su construcción resulta fundamental promover el ejercicio del derecho a la participación y consulta de los pueblos y naciones indígenas. Como parte del ámbito productivo, también señala explícitamente la creación de “un nuevo programa especial local con nuevos recursos, donde las comunas con mayor presencia rural indígena, que además sean rezagadas y vulnerables, podrán financiar apoyos de profesionales y técnicos para llevar adelante los proyectos locales de desarrollo” (Bachelet, 2013, p. 147). Así, se observa como la focalización del fomento productivo rural para pueblos y naciones indígenas todavía responde a consideraciones sobre la pobreza material y desigualdad en la que estos se encontrarían respecto de los no indígenas y los indígenas urbanos.

Ahora bien, al observar la tercera línea de acción, y como lo indican explícitamente algunos/as entrevistados/as, esta focalización productiva también responde a que la situación de “conflicto y violencia” entre el Estado de Chile y los pueblos indígenas —y en particular con el pueblo mapuche— se concentraría en las zonas rurales del país:

El PDTI ... es uno de una serie de intentos desde el Estado de responder a la agudización de la demanda indígena, y particularmente mapuche [Desde] el gobierno [de] Lagos que se empiezan a ver estos conflictos de violencia ... más agudo, y se genera el Programa Orígenes ... a presión, rápido, corriendo, porque había que responder. Después vino el Orígenes II ... Ha habido una sucesión de esfuerzos del gobierno de

---

<sup>156</sup> Es significativo que se hable de “tierras y lugares” o “áreas de desarrollo indígena” y no de territorios, mostrando una de las evidentes ambigüedades que ha tenido la Concertación desde los años 90 en esta materia.

<sup>157</sup> A pesar de esta promesa de campaña, y de reiterar con vehemencia en medios de comunicación que esta Ley no se aplicaría en “ningún caso” para el “conflicto mapuche”, esta se aplicó varias veces en contra de personas mapuche durante su segundo gobierno, y la mencionada reforma no prosperó en legislativamente el congreso (Espinoza, 2018).

[diseñar] instrumentos para contribuir al desarrollo económico y productivo, sí indígena, pero particularmente ... del pueblo mapuche, porque hay una presión ... y una movilización social, y se ha convertido en un tema agudo de agenda política. (Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe)

Una vez que Michelle Bachelet llega al gobierno por segunda vez en 2014, el PDTI había crecido en forma desmedida, desordenada y sin pertinencia territorial ni cultural, pero al mismo tiempo ofrecía un espacio para construir lo que esta propone a nivel programático para los pueblos indígenas habitantes de zonas rurales. El nuevo director nacional del INDAP, Octavio Sotomayor, junto con su equipo de asesores, llegan con un diagnóstico *top-down* de lo que hay que hacer en la institución; con la idea de desarrollar un programa estratégico institucional que esté alineado con el programa de gobierno de la presidenta, pero también con la claridad de que este debería ser participativo y tener una retroalimentación desde los/as propios/as “usuarios/as” de la institución. Se plantea así la idea desde el equipo de asesores del director nacional, de hacer talleres participativos con distintos/as actores usuarios/as del INDAP para construir el Plan Estratégico 2014-2018, entre ellos representantes de los pueblos y naciones indígenas:

Hay que ubicar a los actores [y] vamos a hacer talleres, y vamos a recoger las ideas para armar el plan estratégico que, como somos todos capos<sup>158</sup>, lo vamos a hacer en 2 meses [y] con eso nos ponemos a andar ... Nos resultó súper bien con las organizaciones campesinas [y] el resto de la institucionalidad pública, hasta que dijimos "oye, hay que hacer uno con las mujeres y [otro] con los indígenas. (Experta Internacional)

Se observa hasta este punto una similitud con el proceso del INPI en México, que comienza consultando a nivel nacional el PND con los pueblos indígenas, aunque en el caso de INDAP se trata específicamente de su plan estratégico institucional. Ahora bien, en el proceso participativo iniciado por INDAP hay un hecho concreto que le va a dar un giro *bottom-up* a la agenda política que lleva al rediseño del PDTI y que genera una diferencia sustantiva con el proceso mexicano: la irrupción de alrededor de 100 representantes huilliche que inicialmente no habían sido convocados a participar —liderados por Emilia Nuyado<sup>159</sup>, en ese entonces dirigente huilliche y Consejera CONADI, y actualmente diputada nacional— exigiendo un proceso participativo amplio y específico para todos los pueblos indígenas que eran usuarios/as de INDAP. Este

---

<sup>158</sup> “Capo” es un modismo coloquial en Sudamérica para referirse a una persona inteligente o “muy entendida en una determinada materia” (RAE, 2020).

<sup>159</sup> Emilia Nuyado Ancapichún es una dirigente muy importante para el pueblo-nación mapuche, pues es la primera mujer indígena en llegar a ser diputada en el Congreso Nacional de Chile (periodo 2018-2022, Partido Socialista). Integra las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos y Pueblos Originarios (la que preside desde 2019) y de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural; así como las comisiones especiales investigadoras (CEI) sobre adquisición de tierras indígenas, emergencia por contaminación de agua potable en Osorno, proceso de recolección de datos por carabineros y actos del gobierno en el marco del control del orden público (BCN, 2021).

hecho, conocido coloquialmente entre los/as funcionarios/as entrevistados/as como “el San Pablazo”<sup>160</sup>, sucede como relata a continuación una de las asesoras del director nacional de INDAP:

Hicimos un taller en Temuco y ... se corrió la voz entre los indígenas que estábamos haciendo un taller pa [sic] hacer la planificación estratégica del INDAP, y que ni siquiera habíamos considerado el 169 ... No teníamos idea, ni siquiera sabíamos del tema del 169<sup>161</sup>. Llegamos al taller y ... llegaron ... no 10, sino que ¡100! ... más encima se nos ocurre poner de moderadora del taller a una española ... la pobre ... la hicieron mierda, pero mierda, mierda [y] a nosotros entre medio ... Llegó la Emilia Nuyado con todo su séquito de ... San Juan [de la Costa, y lo que] planteó en ese momento fue ‘ustedes no saben nada, no conocen la realidad, nunca han bajado, tienen que respetar el 169, yo lo invito a usted señor director a ir las comunidades para que escuche ... y vea lo que está ocurriendo’. Y Octavio ... ‘Usted no se preocupe, yo voy a ir’ ... Entonces me acerco a donde la Emilia y le digo ... ‘bueno, el director se comprometió a ir, entonces anote mis datos para que acordemos la fecha’. Y eso a la Emilia le impresionó mucho ... acordamos la fecha y fuimos. Ahí no llegaron 100, llegaron ... ¡1.000! Llegaron de todas las comunidades, era impresionante ... Te prometo que fueron cuatro horas de ‘señor director, en mi comunidad ocurre esto, esto y esto’ y Octavio anotaba ... A raíz de eso ... se dijo ‘hay que modificar este programa, la gran queja es que [el PDTI] no es lo que ellos quieren y si este programa es pa [sic] ellos, hay que hacerlo con ellos’. (Experta Internacional)

Los/as entrevistados/as destacan la presión *bottom-up* que los representantes huilliche le pusieron al proceso participativo del Plan Estratégico 2014-2018, así como la voluntad política excepcional que tuvieron el director nacional de INDAP y su equipo asesor para instalar el tema indígena como fundamental dentro del mismo. Esto permitió construir efectivamente un proceso participativo masivo y de alcance nacional que desembocaría en el rediseño del PDTI:

Hubo una presión de los dirigentes que estaban vinculados [al PDTI] cuando hubo un encuentro en Temuco ... con el director nacional. Se ... le exige que este programa ... tenía que tener un cambio, y fue tanto ... que él se dio cuenta que sí ... se podía hacer un cambio, y ahí comienza ... Siempre he pensado que los cambios ... o las cosas que se pueden hacer dependen de la sensibilidad de las personas. Aquí esa persona que no es sensible al tema o no les interesa el tema no va a dar pie para que haya estos cambios. Y justamente, ... este director ... sí tenía esa sensibilidad, por eso que escuchó a los dirigentes, el reclamo de los dirigentes [y] dijo: ‘vamos a consultar entonces, vamos a ver si acaso podíamos hacer el cambio’. (Ngenpin<sup>162</sup> lafkenche y Asesor Intercultural de INDAP)

El director, fue bien cercano ... con las comunicaciones ... Se hacía sentir ... que era un tema relevante para él trabajar ... el tema indígena ... A nosotros como oficina local nos pareció ... una noticia estupenda porque nos tocaba muchas veces solicitar al continente de que hicieran esta excepción [de] aprobar esta

---

<sup>160</sup> Se conoce como “San Pablazo” debido a que la mayoría de los dirigentes que irrumpen en la reunión, provienen de comunidades huilliche de las comunas de San Pablo y San Juan de la Costa (Provincia de Osorno, Región de Los Lagos).

<sup>161</sup> A diferencia del INPI en México, en donde hay especialistas en el tema indígena además del productivo, en INDAP la mayor parte de los/as funcionarios/as provienen del ámbito silvoagropecuario, por lo que se comprende que desconocieran una legislación tan relevante para los pueblos y naciones indígenas como el Convenio 169 de la OIT.

<sup>162</sup> Un *ngenpin*, *ñenpin* o *ngenpiñ* del mapudungun *ngen* "dueño" y *pin* "decir" –"el dueño de las palabras, el orador, el que sabe decir, su portavoz" (Wikizero, 2021), "dueño del saber o jefe del grupo" (Catrileo, 2014)– es una autoridad mapuche. Tiene un rol importante en el resguardo de los conocimientos, sabiduría y filosofía mapuche, y en oficiar el *ngillatun* junto con la *machi* y el *longko* (Wikizero, 2021).

resolución excepcional para el territorio de Rapanui porque la normativa nos tenía encuadrados en una pertinencia que no encajaba con la realidad local. (Entrevistada INDAP nivel Área)

Es así como se llega a la elaboración del Plan Estratégico 2014-2018 de INDAP, a partir del cual se proyectó el rediseño del PDTI. En este plan el INDAP realiza un diagnóstico de los pueblos y naciones indígenas como parte importante de la agricultura familiar campesina en Chile —principales sujetos de su acción institucional— con un 17,6% de las explotaciones agrícolas del país (INDAP, 2014; Apey y López, 2011). Ahora bien, luego se los caracteriza principalmente desde una perspectiva socioeconómica como poblaciones en situación de pobreza, que enfrentan importantes brechas de desigualdad respecto de la población no indígena en zonas rurales, que tienen menos activos productivos, un menor acceso a programas de fomento productivo, etc. (cf. INDAP, 2014).

Respecto a los programas de fomento productivo rural, el diagnóstico del Plan Estratégico 2014-2018 señala que en su diseño “no se consideran adecuadamente las variables específicas relacionadas con la cultura y la cosmovisión de los pueblos originarios” (INDAP, 2014, p. 42), como pertinencia cultural, participación y un enfoque territorial<sup>163</sup>. También, que la oferta programática existente para pueblos y naciones indígenas se encuentra dispersa debido a la ausencia de una entidad que coordine y facilite el acceso, y que sus normativas y procedimientos ponen barreras de entrada a los productores indígenas. La falta de integralidad y coordinación de las políticas de fomento productivo no permite mejorar las condiciones de vida de los pueblos y naciones indígenas, poniendo como ejemplo la entrega de tierras de CONADI: a pesar de que de 1994 a 2013 se entregaron casi 167.000 ha a 13.000 familias indígenas, esto no se tradujo en desarrollo económico efectivo “al no ir acompañada de inversiones y apoyo técnico para permitir el asentamiento y el uso productivo de los predios” (INDAP, 2014, p. 43).

La escasa tierra en la que producen los pueblos y naciones indígenas, la falta de riego y las estrategias de multiactividad —características compartidas con la mayor parte de la agricultura familiar campesina— provocan que desde las políticas agropecuarias se comprenda esta realidad “como un problema ‘de tipo social’, que debe ser solucionado a través de programas educativos y/o de programas asistenciales impulsados desde los ministerios sociales” (INDAP, 2014, p. 62) y no desde el ámbito económico. Luego, la estrategia de fomento 2014-2018 enfatiza que esta visión paternalista debe ser superada para “complejizar las definiciones sobre el desarrollo económico en el mundo rural” (INDAP, 2014, p. 62), generando capacidades para reconocer las potencialidades económicas de cada territorio.

---

<sup>163</sup> El diagnóstico del plan Estratégico 2014-2018 de INDAP considera solo tres de los cuatro enfoques transversales que recomienda la FAO para construir políticas públicas que efectivamente generen el desarrollo integral de los pueblos indígenas, excluyendo el de género (FAO, 2012).

En lo que respecta a los pueblos y naciones indígenas, el Plan Estratégico 2014-2018 de INDAP señala que los énfasis de fomento buscaron “adecuar y mejorar los enfoques de trabajo desarrollados hasta la fecha, de manera que las acciones de fomento productivo recojan la cosmovisión, valores, prácticas culturales y aspiraciones de las comunidades indígenas” (INDAP, 2014, p. 69). Para realizarlo INDAP propuso construir un proceso participativo con los pueblos y naciones indígenas, cuyos resultados serían considerados como parte integral del plan estratégico, con miras a establecer un diálogo permanente entre estos y el INDAP. Lo anterior demuestra que, para esta administración, pertinencia cultural, participación y desarrollo son elementos concatenados: “El punto de partida es el reconocimiento del derecho de los pueblos originarios a definir la visión de desarrollo que se requiere impulsar en sus territorios y comunidades, y en concordancia con ello, el tipo de programa que es necesario diseñar e implementar” (INDAP, 2014, p. 69). Es así como se llega en 2015 a la decisión concreta de re-diseñar el PDTI a través de un proceso participativo de alcance nacional con los pueblos indígenas.

### 3. Principales semejanzas y diferencias entre las agendas de política indígena de Andrés Manuel López Obrador en México y Michelle Bachelet en Chile

Como observa en los anteriores subapartados, las agendas de política indígena y de fomento productivo rural indígena en Chile y México, a pesar de tener trayectorias históricas diferentes, presentan enormes similitudes y algunas diferencias que vale la pena destacar. Las similitudes se deben principalmente al multiculturalismo neoliberal que se instala en ambos países desde los 2000 (Antileo, 2012; Boccara y Bolados, 2008; Boccara y Ayala, 2012; Comunidad de Historia Mapuche, 2012; Hale, 2004, 2005; Richards, 2016; Rivera Cusicanqui, 2008, 2016) como respuesta estatal y de la cooperación internacional al resurgir del movimiento indígena de los años 90 en América Latina (Assies, 2009; Stavenhagen, 2005). Las diferencias, por otra parte, se pueden atribuir a las trayectorias específicas de las políticas indígenas en Chile y en México, como a la especificidad de los movimientos indígenas que las enfrentaron. Para no reiterar lo ya señalado, a continuación, se explicita lo más relevante de ambas aristas.

Entre las principales **semejanzas** que se observan en las agendas de política indígena de Michelle Bachelet y Andrés Manuel López Obrador, destaca la ambivalencia o doble vínculo de la relación que el Estado ofrece a los pueblos y naciones indígenas, propia del neoliberalismo multicultural. Ambos gobiernos progresistas logran ciertos niveles de reconocimiento indígena (la ratificación del Convenio 169 en Chile y el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público en la ley del INPI en México), así como nuevos espacios de participación en la definición de las políticas y programas que les afectan directamente (los foros regionales de consulta para el PND 2019-2024 en México y los talleres participativos para la elaboración del Plan Estratégico 2014-2018 de INDAP en Chile), pero al mismo tiempo mantienen viejas prácticas estatales de colonialismo interno (González Casanova, 2006a, 2006b)



en oposición a la voluntad colectiva indígena (la imposición de proyectos de desarrollo regional en territorio indígena como el Tren Maya en Yucatán o el Corredor Multimodal Interoceánico en el Istmo de Tehuantepec en México, y la fuerte represión policial a la movilización y resistencia del pueblo mapuche por la recuperación territorial). Esta ambivalencia se estructura sobre un multiculturalismo neoliberal progresista que no es disruptivo respecto del sistema neoliberal imperante, incorporando algunas de las demandas indígenas de reconocimiento, pero negándoles al mismo tiempo su potencial político anticolonial al suscribirlas solo al plano cultural (Antileo, 2012; Bolados, 2017; Hale, 2002; Hale y Millamán, 2005; Lagos y Calle, 2007; Richards, 2016). En estos gobiernos progresistas el Estado construye una respuesta ante las demandas indígenas surgidas desde los años 90 en América Latina, pero sin resolver los problemas estructurales que les dieron origen, ni tampoco poner cuestión —y menos en riesgo— la expansión del capital sobre los territorios indígenas.

En lo que respecta específicamente a las políticas de fomento productivo rural indígena, la principal semejanza es que tanto el gobierno de López Obrador como el de Bachelet siguen representando a los pueblos y naciones indígenas fundamentalmente como grupos empobrecidos y socialmente excluidos. Esto provoca que las políticas de fomento productivo se enfrenten a la producción indígena desde una perspectiva social y no desde una perspectiva de desarrollo propiamente económico, perpetuando prácticas asistencialistas. Incluso, teniendo claro este diagnóstico en el caso de Chile (INDAP, 2014), esta representación sigue siendo mayoritaria dentro del discurso de fomento productivo estatal proyectado en las agendas de ambos países.

Las principales **diferencias** entre las agendas de política indígena de los gobiernos de Bachelet y López Obrador, por otra parte, se resumen en la siguiente tabla:

**TABLA 2. PRINCIPALES DIFERENCIAS EN LAS AGENDAS INDÍGENAS DE MICHELLE BACHELET EN CHILE Y ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR EN MÉXICO**

DIFERENCIAS	Agenda indígena del segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018)	Agenda indígena del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)
<b>Prioridad de los pueblos y naciones indígenas en la agenda de gobierno</b>	<b>Subordinado:</b> El tema indígena es simplemente uno de varios temas relevante dentro del programa del segundo gobierno de Bachelet (derechos ciudadanos), más no una de las reformas de fondo (Bachelet, 2013)	<b>Principal:</b> El tema indígena es parte fundamental del programa de López Obrador. Este realiza 100 compromisos de gobierno, de los cuáles el primero es dar atención especial a los pueblos indígenas, para lo que <u>todos</u> los programas del gobierno tendrán como sujeto preferente a los mismos (Presidencia de la República, 2019a)
<b>Reconocimiento indígena en la agenda</b>	<b>18 años tarde:</b> En su primer gobierno se ratifica el Convenio 169 de la OIT (2008) y en su segundo gobierno se comienza a implementar el reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena (Decreto Supremo N° 66, 2014)	<b>Más avanzado:</b> En la Ley del INPI se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, y se buscaba lograr este reconocimiento a nivel constitucional
<b>Críticas de ambigüedad a</b>	<b>Represión policial-militar:</b> Pueblos y naciones indígenas y académicos reseñados acusan a la agenda política indígena de Bachelet de	<b>Proyectos de desarrollo regional:</b> Pueblos y naciones indígenas y académicos reseñados acusan a la agenda política indígena de López Obrador de ambivalencia,

<b>la agenda indígena</b>	ambivalencia, principalmente por la criminalización y represión policial-militar de la lucha anticolonial del pueblo nación mapuche (les aplica la Ley Antiterrorista)	por impulsar grandes proyectos de desarrollo económico regional en territorio indígena, en contra de la voluntad expresa de los pueblos y naciones indígenas que los habitan
<b>Ubicación institucional de los cambios en la agenda</b>	<b>Sectorial:</b> Principales cambios en agenda indígena chilena se reflejan en INDAP, organismo sectorial agropecuario, y otros organismos sectoriales como salud y educación, y no en CONADI (organismo focalizado en pueblos y naciones indígenas). Si bien propone transversalización del enfoque intercultural, esta no se logra	<b>Focalizado en indígenas:</b> Principales cambios en agenda indígena se reflejan en cambio de la CDI al INPI, organismo focalizado en pueblos y naciones indígenas. También, en la búsqueda de transversalización del enfoque intercultural en todos los organismos de gobierno
<b>Demanda del rediseño de los programas de fomento analizados</b>	<b>Bottom-up:</b> Comunidades Huilliche de San Juan de la Costa y San Pablo (Región de Los Lagos) se movilizan para ser considerados en la elaboración del Plan Estratégico 2014-2018 de INDAP, y demandan directamente el rediseño del PDTI (más allá del propio diagnóstico de INDAP al respecto)	<b>Top-down:</b> No existe un proceso de demanda o participativo específico asociado a la transformación del PROIN en el PROECI. Su rediseño responde principalmente al programa de gobierno de la 4T y a la voluntad política del presidente López Obrador, en referencia a las demandas históricas (Acuerdos de San Andrés) de los pueblos y naciones indígenas

**Fuente: Elaboración propia a partir de Bachelet, 2013; Presidencia de la República, 2019a; Decreto Supremo N° 66, 2014; y desarrollo del propio apartado.**

Si bien se podrían reseñar aún más diferencias, destacamos estas para enfatizar que lo verdaderamente notable son las semejanzas entre las agendas indígenas de ambos gobiernos neoliberales, multiculturales y progresistas. Esto es, que más allá de ciertos énfasis y de los contextos específicos que motivan estas diferencias, las metáforas movilizadoras (Shore y Wright, 1997; Agudo, 2015), nuevas configuraciones semánticas (Fassin, 2017) y/o artefactos discursivos (Bello, 2007) estatales que están detrás de ambas agendas son muy similares. Tanto el segundo gobierno de Bachelet como el de López Obrador retoman la narrativa del nuevo trato y la pertinencia cultural inauguradas en los gobiernos de Lagos y Fox en Chile y México respectivamente, propician cierto nivel de reconocimiento político-cultural y proponen transversalizar el enfoque de interculturalidad en las políticas públicas. Al mismo tiempo, ambos estados aún representan mayoritariamente a los pueblos y naciones indígenas como pequeños productores silvoagropecuarios pobres y sujetos excluidos del bienestar neoliberal, o como sujetos de necesidad (Rose, 2006) que deben mejorar su vinculación con el mercado para salir de su condición de pobreza/exclusión (Schild, 2000); y sostienen viejas prácticas coloniales como la represión policial-militar de las luchas indígenas y la expansión de la frontera productiva capitalista sobre los territorios indígenas rurales en contra de la voluntad expresa de los pueblos y naciones que los habitan.

Ahora, ¿cómo se relacionan estas agendas indígenas con el rediseño de dos programas de fomento productivo rural indígena específicos?

**El diseño: ¿Qué es hacer fomento productivo indígena culturalmente pertinente para los Estados de Chile y México?**

Una vez que la idea de transformar un programa de fomento productivo rural indígena se posiciona como un hecho en la agenda política de un gobierno, se inicia con el proceso de diseño o

rediseño de la misma. El diseño de un programa es el momento en el que las acciones concretas de política se diseñan y estructuran (Torres-Melo y Santander, 2013), e implica la creación y/o selección de instrumentos de política específicos, organizando las relaciones entre el Estado y la sociedad de forma concreta en determinada materia, en este caso el fomento productivo rural indígena. Los instrumentos de política son un tipo particular de institución: dispositivos técnicos y sociales que organizan la acción pública, y que materializan y operativizan la política gubernamental; y al mismo tiempo un acervo de representaciones sociales, interpretaciones que varían en el tiempo según los actores involucrados (Lascoumes y Le Galès, 2007).

Diferenciar un diseño de un rediseño taxativamente resulta complicado, pues toda política pública en su planeación toma en consideración el trabajo anterior realizado por el Estado en la materia tratada. Se revisan los instrumentos y técnicas existentes, qué dispositivos preservar y cuáles desechar para este nuevo contexto específico a intervenir. Cada programa es al final “un bricolaje a partir de lo que se ha hecho hasta el momento y de lo que se puede hacer, considerando las variables de tiempo, de capacidad institucional y de costo y beneficio político” (Fontaine, 2015, p. 85). En estos resultados se entenderá rediseño como la planeación de una transformación mayor a un programa preexistente (incluso de objetivos, estructura operativa o nombre), pero que mantiene una referencia directa a este en algún elemento relevante de su composición inicial, como son los casos del PROECI y el PDTI.

En la elección de los instrumentos públicos que configuran el diseño del PROECI y del PDTI se observan diferencias importantes, principalmente debido a la forma en que ambos programas incorporan la participación de los/as “beneficiarios/as” indígenas en el proceso rediseño. Mientras en México el diseño del PROECI ocurrió a partir del diagnóstico del INPI desde el programa político del gobierno entrante de López Obrador, en el caso de Chile el rediseño del PDTI se realizó a partir de un proceso participativo de alcance nacional con más de 2.000 representantes indígenas, que dio origen a un plan de mejoramiento y rediseño del PDTI. Ahora bien, a pesar de que México tomó una estrategia *top-down* y Chile una *bottom-up* para realizar los rediseños, ambos programas llegaron a transformaciones sorprendentemente similares, destacando la planificación participativa de las estrategias de desarrollo, así como la nueva centralidad otorgada a la comunidad indígena en la gestión del programa. Luego cabe preguntarse si fue realmente gravitante la participación indígena en estos procesos o es que hay ciertos cambios que vienen determinados de forma *top-down* por la transformación multicultural neoliberal de las políticas indígenas en general (Bolados, 2017; Hale, 2004, 2005; Rivera Cusicanqui, 2008, 2016).

A continuación, se profundiza en la descripción de los procesos concretos de rediseño de ambos programas en México y Chile. Se comienza por describir brevemente las versiones antiguas de estos, el

PROIN (2013-2018) y el PDTI original (2009), para posteriormente hacer énfasis en las transformaciones más importantes ocurridas en los instrumentos de política durante el rediseño, las que finalmente constituyen los actuales programas PROECI y PDTI.

1. El diseño del Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas (PROECI) en México

El PROECI del INPI nace en 2019 en México durante el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador a partir del rediseño del Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (PROIN), implementado entre 2013-2018 por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (institución antecesora del INPI) durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto. Con López Obrador se instala una agenda centrada discursivamente en los pueblos y comunidades indígenas que lleva a su gobierno a reemplazar la CDI por el INPI y a reformar sus anteriores programas, entre estos los de carácter productivo. En este apartado se describen las principales características del antiguo PROIN de la CDI y el actual PROECI del INPI, para contextualizar el proceso de cambio de uno a otro y remarcar las diferencias existentes entre ambos, pero haciendo énfasis en el proceso de diseño de este último.

El PROIN, programa antecesor del PROECI, fue creado en 2013 como una fusión de seis programas que hasta ese momento intervenían en el ámbito productivo indígena desde la CDI: el Programa Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI), el Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI), el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), el Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI), los Proyectos de Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas (Proyecto MANCON), y el Proyecto Fortalecimiento de Capacidades para los Indígenas (CEFIS UNAM, 2018).

La siguiente tabla resume algunas de las principales características del PROIN entre 2013 y 2018:

**TABLA 3. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROIN**

PROIN	
<b>Objetivo General</b>	Impulsar la consolidación de proyectos productivos y turísticos, así como de acciones de seguridad alimentaria para la población indígena organizada en grupos, sociedades o empresas que habita en localidades con 40% y más de población indígena, para mejorar sus ingresos monetarios y/o no monetarios y crear condiciones de igualdad entre las mujeres y los hombres
<b>Objetivos específicos</b>	a) Otorgar apoyos a la población indígena organizada en grupos de trabajo, sociedades o empresas de productores para el desarrollo de actividades productivas y turísticas sostenibles, que generen ingresos monetarios y/o no monetarios que contribuyan a mejorar sus condiciones de vida (se podrá destinar al menos un 30% del presupuesto para proyectos de mujeres indígenas)
	b) Brindar capacitación, asistencia técnica y acompañamiento oportuno y pertinente, para que los grupos, sociedades o empresas apoyadas por el Programa, cuenten con las condiciones necesarias para producir bienes y/o servicios de calidad

	c) Desarrollar estrategias de carácter comercial que permitan consolidar la presencia en los mercados de los productos y servicios ofertados por la población indígena, a través de apoyos para la mejora de las marcas, etiquetas, códigos de barras, tablas nutrimentales o cualquier necesidad mercadológica
	d) Contribuir en la seguridad alimentaria de las familias indígenas, mediante la entrega de un paquete de productos básicos
<b>Público Objetivo</b>	Mujeres y hombres indígenas mayores de edad u emancipados que sean integrantes de un grupo de trabajo, sociedad o empresa de productores que vivan en localidades: a) Con 40% y más de población indígena, b) Que hayan sido reconocidas como tales por las legislaturas locales mediante la publicación en los periódicos oficiales de los gobiernos estatales, c) Incluidas en la estrategia "Cobertura total", así como aquellas donde se definan como áreas de atención prioritaria o productivas especiales establecidas por la propia Comisión o el Gobierno Federal
<b>Cobertura</b>	La población atendida en 2017 es de 64.935 personas
<b>Presupuesto</b>	Para el Ejercicio Fiscal 2017, el presupuesto aprobado para el Programa fue de \$772.209.174 pesos mexicanos, mientras que el ejercido ascendió a \$844.469.556 pesos mexicanos. Esto representa una reducción de casi el 50% respecto de los años anteriores
<b>Inicio del programa</b>	Inicia en 2013 en el gobierno de Enrique Peña Nieto. Termina en 2018 al ser reemplazado por el PROECI del INPI
<b>Programas antecedentes</b>	El PROIN surge de la fusión de 6 programas anteriores del CDI, que hasta 2013 intervenían en el ámbito productivo: el PROCAP, el PTAZI, el POPMI, el PFRI, el Proyecto MANCON, y el Proyecto Fortalecimiento de Capacidades para los Indígenas
<b>Normativa que los regula</b>	Sujeto a reglas de operación 2018 <a href="http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509641&amp;fecha=28/12/2017">http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509641&amp;fecha=28/12/2017</a>

**Fuente: Elaboración propia a partir de CEFIS UNAM, 2018; CDI, 2017.**

La mayor parte de los/as funcionarios/as del PROECI entrevistados/as tienen una amplia trayectoria laboral en el área productiva indígena en la CDI y ahora en el INPI, perteneciendo estos/as antes al equipo del PROIN, y con anterioridad a uno de los equipos de los seis programas fusionados, independientemente de si trabajan en el nivel federal, estatal o municipal, como se observa en la siguiente cita:

Entré aquí a la institución en 2004 ... La [CDI] implementó un programa que se llamaba POPMI que ... iba dirigido solamente a mujeres ... a mí me tocó coordinar este programa. Posteriormente en 2013 se crea el programa de PROIN, el programa de mejoramiento para la producción y la productividad indígena ... con el ... gobierno [de] Enrique Peña Nieto, y [ahora] estamos en un proceso de cambio a través del nuevo gobierno de ... López Obrador con ... el PROECI. (Entrevistada INPI nivel Estatal)

En 2017 el PROIN sufre la reducción de aproximadamente un 50% de su presupuesto, consecuencia de una reducción general del presupuesto de la CDI. Ese año, el presupuesto aprobado por la SHCP para el programa fue de \$772.209.174 pesos mexicanos, mientras que el ejercido llegó a \$844.469.556 pesos mexicanos, que con respecto al año anterior (ejercicio fiscal de 2016) representa una reducción del presupuesto aprobado en un 51% (\$1.512.216.282) y del presupuesto ejercido en un 44% (\$1.571.857.852) (CEFIS UNAM, 2018).

El programa de infraestructura paso, hace tres años de tener 7.000 millones, a 2020 tenemos solamente 200 millones ... casi ¡está desaparecido! (Entrevistado INPI nivel Federal)

En cuanto al recurso ... en 2017 o 16 ... hubo un recorte espantoso ... Al 50% ... Pero nada tuvo que ver con el cambio de un programa a otro ... Porque ya estaba operando el PROIN ... y para este nuevo programa

tenemos exactamente el mismo ... presupuesto del último ejercicio del PROIN. (Entrevistada INPI nivel Federal)

Luego, a pesar de la importancia que tienen los pueblos y naciones indígenas en la agenda de López Obrador, esta no se traduce en un aumento de presupuesto para el INPI en relación a la reducción de presupuesto sufrida por la CDI en 2017 en el gobierno de Peña Nieto. El PROECI en 2019 tiene el mismo presupuesto que el PROIN en su último año de ejercicio (2018), como recalcan los/as entrevistados/as.

El PROIN y el PROECI tienen la misma glosa presupuestaria, la S-249<sup>164</sup>, y su objetivo es el fomento productivo en localidades con 40% y más de población indígena —y también afroamericana en el caso del segundo (CEFIS UNAM, 2018)—. A pesar de lo anterior, ambos son programas bastante diferentes. En el PROIN la visión sobre la asociatividad era exógena a las formas indígenas, aceptando por ventanilla proyectos con grupos de cinco personas o más; no había planificación territorial, lo que generaba una alta dispersión de las intervenciones; y la participación de los pueblos y naciones indígenas prácticamente no existía, pues se reducía a la solicitud de proyectos y la existencia de un consejo consultivo<sup>165</sup>. También, para presentar un proyecto productivo en el PROIN no se necesitaba el aval de la asamblea comunitaria ni ser coherente con un proceso de planificación participativo territorial, ya que su objetivo era solo mejorar los ingresos de los participantes, mientras que ahora en el PROECI se busca la integración de cadenas de valor regional para efectivamente generar desarrollo, según sus objetivos. Además, en el PROIN se consideraba solo a los pueblos y naciones indígenas como público objetivo mientras que ahora en el PROECI se considera también a los afroamericanos. Ahora bien, la diferencia más importante entre ambos programas es el reconocimiento que hizo el INPI a través de su Ley, en la cual los pueblos indígenas y afroamericanos son sujetos de derecho público, lo que genera que en el PROECI se reconozcan las estructuras comunitarias indígenas y afroamericanas para promover proyectos regionales de gran envergadura a través de ejercicios de planeación participativa, y la entrega directa de recursos, entre otros cambios importantes (INPI, 2020d).

En 2018 se propone en el INPI la reformulación del PROIN, buscando la construcción un nuevo tipo de programa de fomento productivo indígena, con un enfoque más integral, participativo y comunitario que el anterior, que se construye sobre la noción de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos como sujetos de derecho público. Este nuevo diseño busca potenciar a través de un enfoque territorial la construcción de cadenas de valor local y regional, respetando las estructuras comunitarias propias de

---

<sup>164</sup> Este es uno de los elementos que permite señalar que el PROECI es un rediseño del PROIN.

<sup>165</sup> “Para propiciar la participación ciudadana, el Programa cuenta con su consejo consultivo [que] lo conforman 140 consejeros integrantes de los pueblos indígenas de México, y cuyo objeto es analizar, opinar y hacer propuestas a la Junta de Gobierno y al director general de la Comisión, sobre las políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas” (CEFIS UNAM, 2018).

organización y asociatividad, y promoviendo proyectos regionales de gran envergadura<sup>166</sup> a través de ejercicios de planeación participativa (INPI, 2020d).

En el diagnóstico institucional del INPI previo al diseño del PROECI se identifican en un árbol de problemas, las supuestas causas de las dificultades que tendrían los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para implementar proyectos productivos que generen cadenas de valor con impacto comunitario y regional (que además limitarían su acceso a los beneficios de la actividad económica en sus territorios), según la visión de la propia institución. Una de las más relevantes que se identifican es la existencia de esquemas de planeación y diseño inadecuados que no consideran las particularidades culturales ni territoriales, que sitúan a los pueblos y comunidades indígenas como receptores pasivos de las intervenciones públicas y no como actores y constructores activos de las mismas. Así, “el desconocimiento de las condiciones y características de los pueblos implicados se ve reflejado en los diferentes programas, proyectos o acciones a desarrollar, mostrando discrepancia entre la intervención gubernamental y las necesidades particulares de los pueblos indígenas” (INPI, 2020d, p. 26). Ante esta problemática, el diseño del PROECI propone impulsar acciones de desarrollo participativo, así como el desarrollo de capacidades comunitarias, a través de procesos participativos de planeación, de acompañamiento y acciones formativas estratégicas (INPI, 2020d).

Otra causa identificada por el INPI es la escasa participación de las mujeres indígenas en el mercado laboral en zonas rurales. Esto lleva al PROECI a proponer la entrega del 50% de sus recursos a proyectos liderados por mujeres indígenas, con el fin de mejorar la participación y acceso de estas a los beneficios de la actividad económica de sus territorios (INPI, 2020d). Cabe destacar que, en los objetivos específicos de las reglas de operación del PROIN 2017 ya se destinaba al menos un 30% del presupuesto a proyectos productivos liderados por mujeres (CDI, 2017; CEFIS UNAM, 2018). Este aumento de un 20% en los recursos para las mujeres indígenas del PROIN al PROECI es la medida presentada por los/as entrevistados/as como el elemento central del enfoque de género del INPI para este último programa:

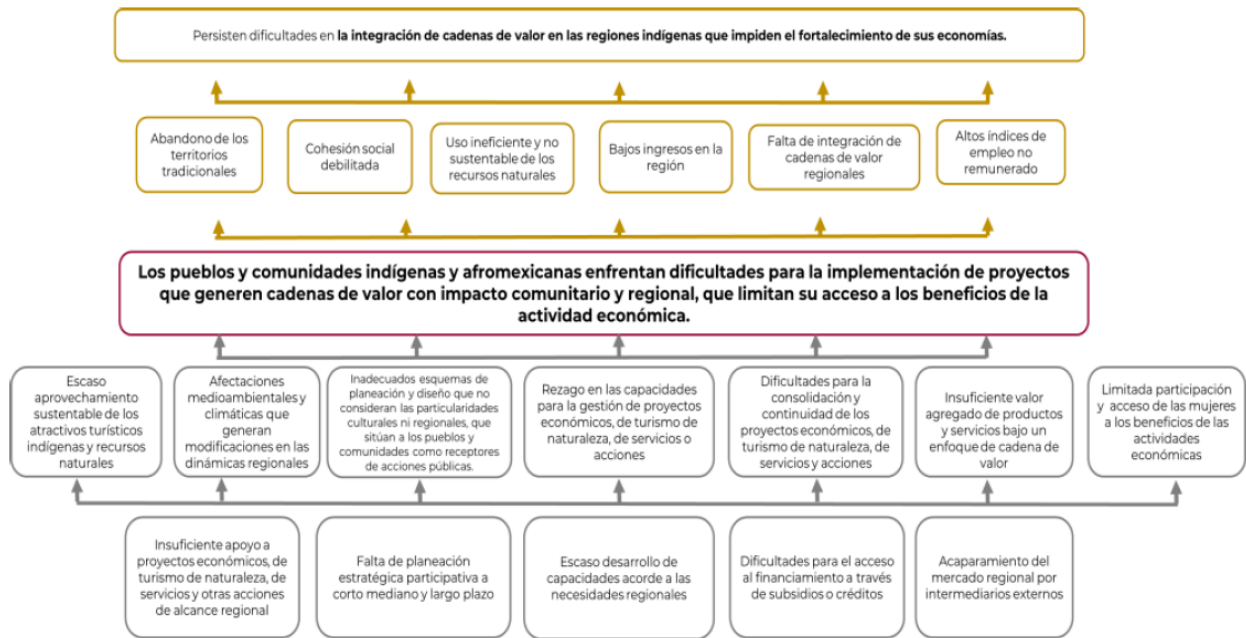
Otro cambio para el 2020, se tenía un componente para la igualdad de género, ahora lo que se hizo fue quitar ese componente y obligar a que todos los proyectos productivos tengan al menos ... la mitad de mujeres. [Antes] había proyectos productivos específicos para mujeres, ahora es que en todos debe haber 50% ... que por lo menos el 51% de participantes de la comunidad sean mujeres [por proyecto] Ahora se transversalizó para todos los tipos de apoyo, porque se tenía para ciertos tipos de apoyo ... pero ahorita ... todos los tipos de apoyo sin excepción deberán de estar, conformados con 50, 51% o más de mujeres indígenas para poder ser apoyados. (Entrevistada INPI nivel Federal)

---

<sup>166</sup> No se hace referencia directa a proyectos de desarrollo regional como el Tren Maya o el Corredor Multimodal Interoceánico, los que han enfrentado una persistente oposición política del mundo indígena (Cruz, 2020; Forbes Staff, 2021; González, 23 de julio de 2019; Miranda, 2021; Muñoz R., 2019; Oropeza, 11 de septiembre de 2019; Ramírez, 2019)

Otras problemáticas son detectadas como causas por el INPI, como se puede observar en el árbol de problemas de la ilustración a continuación, que muestra el orden de cosas que el Estado identifica como obstaculizadores en la implementación de cadenas de valor con impacto comunitario y regional, que es el objetivo de este nuevo programa. Debido a su extensión, no se profundizará en ellas aquí, pero cabe resaltar que estos son los elementos mínimos que el PROECI debería sortear de mejor manera que el PROIN a través de su diseño para poder lograr sus objetivos, según el diagnóstico institucional del INPI (2020d):

**ILUSTRACIÓN 1. ÁRBOL DE PROBLEMAS DEL PP. S 249**



“Al centro se identifica el problema, en la parte inferior se presentan las principales causas del problema, y en la parte superior se observan sus consecuencias o efectos” (INPI, 2020d, p. 20).

**Fuente: INPI, 2020d:21.**

Este árbol de problemas muestra que ya existía claridad en las evaluaciones realizadas al PROIN, incluso desde su diagnóstico inicial realizado por la CDI en 2014, y en la revisión de la experiencia internacional de otros programas de fomento productivo rural con pueblos y naciones indígenas<sup>167</sup>, de que los esquemas de trabajo con mejores posibilidades de éxito son aquellos que se basan en la planeación territorial participativa. Estos esquemas permiten que los propios pueblos y naciones indígenas definan sus prioridades productivas, pero en un marco de desarrollo regional que ofrece “respuestas a las diferentes iniciativas productivas, turísticas, de infraestructura, culturales, evitando con ello su dispersión en varios programas, concentrando en uno solo la provisión institucional de este apoyo” (CDI, 2014, p. 32). Debido

<sup>167</sup> De Chile se revisa críticamente la experiencia del programa Orígenes, específicamente de sus Fase II (INPI, 2020d).



a la claridad en este diagnóstico inicial, llama bastante la atención la ausencia de un enfoque participativo y un enfoque territorial más decidido por parte del PROIN de la CDI.

Es debido a este diagnóstico y a la incapacidad del anterior programa de incorporarlo de manera efectiva en su diseño e implementación, que se hace evidente que el diseño del PROECI adopte ambos elementos como ejes articuladores: participación y desarrollo regional. Así, este programa propone como acciones centrales “el apoyo a proyectos de mayor escala que promuevan las cadenas de valor en las regiones, lo cual posibilita que los recursos invertidos se potencialicen y principalmente que los impactos incidan en las dinámicas regionales” (INPI, 2020d, pp. 48-49); así como la generación de proyectos a través de ejercicios de planeación regional participativa, en los que las comunidades participantes identifiquen y prioricen de manera autónoma<sup>168</sup> sus necesidades productivas (INPI, 2020d).

El esquema que se muestra en la ilustración a continuación describe a grandes rasgos el proceso de diseño que implicó el PROECI:

#### ILUSTRACIÓN 2. ESQUEMA DEL PROCESO DE DISEÑO DEL PROECI



Fuente: Elaboración propia a partir de INPI, 2019a, 2019b y 2019d; e INPI, 2020d.

Este proceso fue coordinado desde la dirección federal del INPI, comenzó en 2018 con la agenda de la 4T para los pueblos indígenas expresada en el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 y continuó con los foros participativos para la elaboración del PND 2019-2024. Específicamente este último proceso comienza en marzo de 2019, cuando el INPI convoca y realiza 25 foros de consulta regional con representantes indígenas para recoger necesidades y demandas en torno a los siguientes ejes temáticos: a) inclusión e igualdad sustantiva, b) combate a la corrupción y mejora de la gestión pública, y c) territorio

<sup>168</sup> Autónomas “siempre y cuando” vayan “en línea con los derechos constitucionales y con la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Creación del INPI” (INPI, 2020d, p. 50), acota el documento del INPI.

y desarrollo sostenible (INPI, 2019a). La sistematización de estos foros regionales se transformará, en palabras de los/as funcionarios/as del INPI entrevistados/as, en el principal insumo participativo para realizar la planeación del PROECI y de los diferentes programas de la institución<sup>169</sup>.

Los/as funcionarios/as del INPI entrevistados/as señalan que a fines de 2019 se realizó una regionalización de gabinete desde el nivel federal de las naciones, pueblos y comunidades indígenas en México, la que luego fue validada con los pueblos y naciones —una aproximación *top-down* a la participación—. Esto dio como resultado la identificación de 126 regiones indígenas. Luego se realizaron pilotos de diagnósticos participativos y planeación territorial en 7 de estas regiones<sup>170</sup> (cf. La Jornada Maya, 26 de septiembre de 2019; Regeneración, 13 de agosto de 2020), con el fin de elaborar planes integrales de desarrollo regional piloto<sup>171</sup> y de definir participativamente las prioridades del INPI para el rediseño del PROECI y sus demás programas:

Hacemos ... un diagnóstico regional con las autoridades indígenas de las diferentes comunidades se convoca a una asamblea regional, se trabaja con ellos talleres participativos en donde se observan problemáticas de la región ... y se va trabajando con ellos cerca de 5-6 meses. Luego se hace otra asamblea regional con todas las autoridades y se prioriza. Hay una vertiente, una mesa de trabajo sobre ‘Economía’, ahí se ve que se necesita a nivel regional, ‘es una tostadora de café comunitaria para toda la región’, es decir un proyecto estratégico que sea validado por la región ... esta planeación sirve para los diferentes programas y de hecho se busca que se canalicen estos proyectos a otras dependencias ... Son 8 temáticas, y ... están:

- Fortalecimiento de las instituciones políticas, jurídicas y de seguridad pública
- Infraestructura para el bienestar común
- Fortalecimiento de la economía regional indígena
- Economía, salud y servicios públicos con pertinencia cultural
- Participación de las mujeres y los jóvenes en la vida pública de las comunidades
- Patrimonio biocultural, material e inmaterial
- Uso y aprovechamiento del territorio, recursos naturales y bienes naturales
- Migración interna y fuera de las fronteras nacionales. (Entrevistado INPI nivel Federal)

Ahora, al igual que con los foros regionales participativos para el PND, no fue posible acceder a evidencia documental sobre los comentarios realizados por las autoridades y representantes indígenas en los siete

---

<sup>169</sup> Esto fue desarrollado anteriormente en el subapartado de este mismo capítulo, “Neoindigenismo y mega-inversiones regionales: la agenda de López Obrador”, por lo que no se abordará nuevamente.

<sup>170</sup> Según el INPI “se trabajó en 7 regiones piloto para la elaboración de Planes Integrales de Desarrollo Regional de 7 entidades federativas, 9 pueblos indígenas, 78 municipios y ... 6 Centros Coordinadores de Pueblos Indígenas y una Oficina de Representación ... los Pueblos ... participantes ... : Cucapá, Kumiai, Mixteco, Nahuatl, Tlapaneco, Maya, Purépecha, Wixárika y Zapoteco [de] los estados de: Baja California, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca y Yucatán” (INPI, 2019c).

<sup>171</sup> “El titular del INPI ... refirió que este plan servirá para orientar presupuestos estatales y municipales y permitirán definir las acciones y presupuestos que ejecutarán directamente los pueblos y comunidades, a partir de sus formas propias de organización bajo su perspectiva de desarrollo ... La elaboración de los Planes se realizará en cuatro etapas: Asamblea Regional de Autoridades Indígenas, construcción de diagnósticos comunitarios (...), asamblea de Planeación Regional ... y asamblea Regional de formalización del Plan Integral de Desarrollo Regional” (La Jornada Maya, 26 de septiembre de 2019).

talleres pilotos, ni sobre los siete Planes Integrales de Desarrollo Regional piloto que ya se habrían desarrollado, por lo que esto no se incluye en el análisis.

Durante ese tiempo a nivel federal el INPI realiza un diseño de gabinete del PROECI, que incorpora algunas de las sugerencias hechas por los representantes indígenas en el ámbito económico, pero principalmente se basa en el diagnóstico institucional del INPI basado en las evaluaciones del PROIN y en la agenda del gobierno de López Obrador. Esto lleva a la elaboración de las reglas de operación del nuevo programa para diciembre de 2019, reemplazando definitivamente el PROIN por el PROECI.

En la siguiente tabla se sintetizan algunas características generales del diseño final del PROECI. Esta tabla, como las que siguen, están basadas en las reglas de operación del ejercicio fiscal 2020 (INPI, 2019d):

**TABLA 4. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROECI**

<b>PROECI (2018-2020)</b>	
<b>Objetivo General</b>	Contribuir al fortalecimiento de las economías de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos ubicadas en las regiones indígenas de atención focalizada y prioritaria definidas por el Instituto, mediante la implementación de proyectos económicos; turísticos; acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático; generación de valor agregado; acceso al crédito y apoyo a la comercialización; con impacto comunitario y regional, desde una perspectiva participativa, territorial y de género, para alcanzar la integración de cadenas de valor a fin de promover el desarrollo integral, intercultural y sostenible en dichas regiones
<b>Objetivos específicos</b>	Apoyar la implementación de proyectos económicos, turísticos y acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, con impacto comunitario. Se destinará de manera transversal el 50% del presupuesto para la inclusión de las mujeres indígenas y afroamericanos en los diferentes tipos de apoyo
	Impulsar estrategias de planeación y desarrollo de capacidades comunitarias, a través de la implementación de metodologías participativas, acompañamiento y acciones formativas estratégicas, para fortalecer procesos económicos, administrativos, financieros y organizativos en el nivel comunitario, municipal, regional y nacional
<b>Instrumentar estrategias y otorgar apoyos para la comercialización y el acceso al crédito que contribuyan a consolidar la presencia de los productos y servicios ofertados, en los mercados local, regional y nacional</b>	
<b>Público Objetivo</b>	Pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos y sus integrantes mayores de edad, que se ubican en las regiones indígenas de atención focalizada prioritaria y que presentan su solicitud de apoyo al programa conforme a las Reglas de Operación. Estas regiones indígenas prioritarias son definidas por el INPI como aquellas que: a) cuentan con solicitudes que emanan de procesos de planeación participativa convocados y validados por el INPI; b) tienen localidades con índices de alta y muy alta marginación; y c) tiene localidades con 40% y más de población indígena
<b>Cobertura</b>	En 2018, cuando el programa aún se llamaba PROIN, y considerando los apoyos específicos a la mujer indígena, proyectos productivos comunitarios, proyectos de turismo naturaleza y las acciones para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, hubo un total de 64 980 beneficiarios indígenas en México
<b>Funcionarios/as</b>	En diciembre de 2020 el PROECI contaba con 368 promotores/as (176 mujeres y 192 hombres)
<b>Presupuesto</b>	En 2020 se aprobaron \$806,942 miles de pesos mexicanos para el Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas (PROECI); el presupuesto modificado anual del programa durante el segundo trimestre del año fue de \$795,590.4 miles de pesos.
<b>Inicio del programa</b>	Nace en 2019 en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador
<b>Programas antecesores</b>	El PROECI surge en reemplazo del Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (PROIN) implementado entre 2013-2018 durante la administración de Enrique Peña Nieto
<b>Normativa que los regula</b>	Sujeto a Reglas de Operación 2020 <a href="https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583216&amp;fecha=31/12/2019">https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583216&amp;fecha=31/12/2019</a>

Fuente: Elaboración propia a partir de INPI, 2019d, 2020a, 2020c.

Como se observa ya desde sus objetivos, el PROECI es bastante distinto a la PROIN. Mientras que este último busca impulsar la consolidación de proyectos productivos, la seguridad alimentaria y mejorar los ingresos monetarios en las localidades indígenas priorizadas (CDI, 2017), el PROECI busca contribuir al fortalecimiento de las economías indígenas y generar integración de cadenas de valor para promover el desarrollo integral, intercultural y sostenible en las regiones priorizadas por el INPI (20). Además, el PROECI incorpora como beneficiarias a las comunidades afromexicanas que antes no eran atendidas por el PROIN. Ahora bien, ambos programas coinciden en el objetivo de facilitar y mejorar la integración de los territorios indígenas a los mercados locales, regional y nacional, sin plantear una ruptura respecto a la economía y el modelo neoliberal dominante. Lamentablemente, no tenemos acceso a los comentarios de los beneficiarios indígenas del programa al respecto.

También cabe destacar que, a pesar de ser un programa de fomento productivo, el PROECI es clasificado explícitamente como un programa de desarrollo social y no como uno de desarrollo económico en la estructura programática del sector público en México. Los recursos que este otorga son subsidios, transferencias directas, y a través de los proyectos productivos concretos de pueblos, comunidades y municipios indígenas estos recursos se materializarían en el desarrollo de las regiones indígenas (INPI, 2020d).

En el diseño, la implementación del programa se divide en una etapa de planeación territorial participativa, otra de programación de los proyectos productivos y una etapa final de ejecución. La tabla a continuación describe los procedimientos de cada una de estas etapas de modo general.

**TABLA 5. ETAPAS Y PROCEDIMIENTOS DEL PROECI**

Etapa	Procedimientos
Planeación territorial participativa	Publicación de reglas de operación y proceso de difusión de estas
	Procesos participativos para identificación de la demanda y captación directa de solicitudes de proyecto
	Dictaminación y validación en campo de los proyectos productivos solicitados
Programación	Autorización de proyectos
	Entrega de recursos
Ejecución proyectos	Formalización a través de firma de convenios
	Comprobación de los recursos
	Acciones formativas estratégicas y certificaciones
	Seguimiento de la implementación de los proyectos y contraloría social

**Fuente: Elaboración propia a partir de INPI, 2019d y 2020d.**

Los procesos participativos entre estos procedimientos son, según las reglas de operación, principalmente la elaboración de Estrategias Integrales de Desarrollo Regional y la contraloría social.

Respecto de la elaboración de las Estrategias de Desarrollo Regional, las reglas de operación proponen que los Centros Coordinadores de Pueblos Indígenas (CCPI)<sup>172</sup>, en coordinación con las Oficinas de Representación estatal del INPI, realicen encuentros regionales convocando a autoridades o representantes de municipios y comunidades indígenas y afromexicanas, autoridades tradicionales, órganos de representación agrarios pertenecientes a los pueblos indígenas y el afromexicano, empresas comunitarias indígenas, comunidades beneficiarias del programa y representantes de instituciones gubernamentales relacionadas con el desarrollo regional integral. Entre estas además se debe considerar participación efectiva de jóvenes y mujeres indígenas y afromexicanas (INPI, 2019d). Los resultados de estos ejercicios participativos regionales permitirán “orientar la acción pública del Instituto y de otras instituciones, coadyuvando a la identificación directa de acciones y proyectos a financiar” (INPI, 2019d).

Respecto de la contraloría social, las reglas de operación señalan que se promoverá la participación de la población beneficiaria<sup>173</sup> del programa y organizaciones de la sociedad civil o ciudadanía interesada en monitorear el PROECI, integrando y haciendo operativas contralorías sociales o “figuras análogas, para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el programa, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos” (INPI, 2019d). Ahora, también se indica en estas que se privilegiará la participación de la asamblea comunitaria en las tareas y procesos del programa, propiciando siempre que sean las formas propias de organización las que realicen la contraloría social, acompañando las acciones en terreno, verificando “el cumplimiento de las metas y la correcta utilización de los recursos públicos asignados a ‘el programa’” (INPI, 2019d).

Por su parte los/as funcionarios/as entrevistados/as, respecto al aumento de la participación de los beneficiarios indígenas y su importancia dentro de los procedimientos del programa, en general tienen una valoración positiva. Resaltan el diálogo de saberes que implica la participación, como su vinculación con la toma de decisiones:

Nosotros sí buscamos ... empoderar en la toma de decisiones por parte de la comunidad ... les ofrecemos opciones en el sentido de qué es más beneficioso para la cadena productiva, pero siempre tratamos de atender lo que ellos ... identifican, y hay otro componente que ... tiene que ver con ... la planeación participativa ... A través de un proceso de reflexión de las comunidades, facilitado por un promotor externo, se puede ... entablar ese diálogo ... lo que ellos identifican, lo que ellos proponen, pero también pues ofrecerles algunos otros elementos de decisión ... Este año vamos a empezar con ese ejercicio. (Entrevistado INPI nivel Federal)

Este proceso de participación directa con la gente ... es importantísimo ¿no? la toma de decisión ... es fundamental y se toma más fuerte el proceso de participación. En realidad ... la normativa ... está bien enfocada, es una demanda de la población ... siempre ha sido una demanda que se les escuche, que se le

---

<sup>172</sup>Actuales Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena.

<sup>173</sup>Llamada así en las reglas de operación (INPI, 2021b).

tomen en cuenta su opinión, su participación, entonces el proceso como está planeado está bien. Está interesante porque van dentro de la normativa ... va a entregar más fortalezas ... porque está saliendo de la toma de decisiones las personas ... ellas están a través de una asamblea, de un plan regional de desarrollo ... en donde se les va tomando en cuenta ... se está ejerciendo su derecho ¿no? de que ellos participen ... y digan que es lo que quieren trabajar. (Entrevistada INPI nivel Estatal)

Ahora, cabe preguntar si las Estrategias Integrales de Desarrollo Regional y la contraloría social son verdaderamente instancias de participación suficiente para satisfacer la demanda histórica por autonomía en el ámbito del programa, cuando el diseño del PROECI es realizado con una perspectiva *top-down*, y sin una consulta indígena específica asociada. A pesar de estos cuestionamientos, los/as funcionarios/as entrevistados/as enfatizan que la participación y consideración de los pueblos y naciones en la ejecución del programa habría tenido una mejoría significativa en el cambio del PROIN al PROECI.

Por otra parte, los componentes de fomento productivo del PROECI, con sus apoyos concretos y modalidades, se describen en la tabla a continuación:

**TABLA 6. COMPONENTES, TIPOS DE APOYO Y MODALIDADES DEL PROECI**

Componentes	Tipos de apoyos y modalidades	
<b>Proyectos económicos, turísticos, de aprovechamiento y conservación del medio ambiente y recursos naturales, con impacto comunitario</b>	Proyectos económicos con impacto comunitario	Proyectos comunitarios de autosuficiencia alimentaria en comunidades indígenas y afromexicanos, por ejemplo: producción de hortalizas, maíz, aves de traspatio, granjas comunitarias, etc.
		Proyectos comunitarios de producción primaria para cadenas de valor, de acuerdo a la vocación productiva de la región, por ejemplo: plantaciones de coco, cacao, miel, café, pesca, frutales, caña panelera, etc.
		Proyectos comunitarios de transformación para cadenas de valor, de acuerdo a la vocación productiva de la región, por ejemplo: selección y empaque, artesanía, aserraderos y fabricación de muebles, beneficiadora de maderables y no maderables, piloncillo, panela, mezcal y derivados de la miel, infraestructura para ganadería comunitaria, etc.
	Proyectos comunitarios de turismo de naturaleza	
	Acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático con impacto comunitario	
<b>Planeación y desarrollo de capacidades comunitarias</b>	Planeación participativa comunitaria para la identificación de estrategias de fomento a la economía indígena: focalización de estrategias integrales de desarrollo regional	
	Acciones formativas estratégicas y certificaciones	
	Promotoría comunitaria	
<b>Comercialización y acceso al crédito para la inclusión financiera</b>	Comercialización	
	Incentivos para el acceso al financiamiento y promoción	

Fuente: Elaboración propia a partir de INPI, 2019d.

Los proyectos que apoya el primer componente del programa de “Proyectos económicos, turísticos, de aprovechamiento y conservación del medio ambiente y recursos naturales, con impacto comunitario”, deben surgir de los procesos de planeación participativa que impulsa el INPI, tener impacto comunitario y regional, y generar cadenas de valor. Estos se orientan al fortalecimiento de las economías de manera integral, al turismo y a las acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, de

acuerdo con las vocaciones y potencialidades productivas de las regiones indígenas y afromexicanas. En las reglas de operación se señala que se considerarán proyectos en las siguientes actividades:

- |                |                      |                   |
|----------------|----------------------|-------------------|
| a. “Agrícolas, | d. Pesqueras,        | g. Artesanales, y |
| b. Pecuarias,  | e. Acuícolas,        | h. Turísticas”    |
| c. Forestales, | f. Agroindustriales, | (INPI,2020b).     |

Se observa que, aunque no lo dice claramente en sus reglas de operación, el enfoque productivo del programa es silvoagropecuario, pues se concentra principalmente en la promoción de actividades productivas primarias silvoagropecuarias y asociadas (artesanía y turismo), e indica explícitamente que no considera actividades de servicio ni comercio en sus reglas de operación. Esto permite identificar que el programa trabaja una concepción parcial de la economía de los territorios indígenas rurales y entendiendo a los propios pueblos y naciones indígenas como principalmente campesinos y productores primarios. Más adelante se retomará esta reflexión.

El segundo componente de “Planeación y desarrollo de capacidades comunitarias”, por otro lado, requiere constituir una estrategia que articule el diagnóstico participativo y la planeación territorial, “cuyos resultados permitan orientar la acción pública del Instituto y de otras instituciones, coadyuvando a la identificación directa de acciones y proyectos a financiar por el Instituto a través del Programa” (INPI, 2019d). De esta manera, los participantes indígenas y afromexicanos del PROECL asumirían el proceso de planeación de su desarrollo de manera activa, congruente con su identidad, en un horizonte de corto, mediano y largo plazo, en el que definen su visión de futuro y priorizan las acciones estratégicas, y fortalecen sus capacidades para gestionar, participar en la ejecución y dar seguimiento a dichas acciones. Una vez concluidos los procesos de planeación participativa, las comunidades presentan en los CCPI’s y/o en las oficinas de representación correspondientes, un documento que avale el proceso de planeación participativa del que deriva la solicitud de apoyo, el proyecto simplificado en el caso de los proyectos de transformación para cadenas de valor y el aval de la asamblea comunitaria (INPI, 2019d).

El tercer componente de “Comercialización y acceso al crédito para la inclusión financiera”, busca promover el comercio justo y generar valor agregado en los productos y servicios ofertados por las comunidades indígenas y afromexicanas y empresas comunitarias indígenas que son “beneficiarias” del programa (INPI, 2019d). Esto se quiere lograr a través de: 1) la comercialización, 2) la promoción para la inclusión financiera (establecimiento de esquemas comunitarios de finanzas y otros instrumentos); y 3) los incentivos para el acceso al financiamiento (promover el acceso al crédito de las comunidades indígenas y afromexicanas y empresas comunitarias indígenas) (INPI, 2019d).

Los cambios que propicia el PROECI, sobre todo la apertura a la toma de decisiones por parte de las estructuras asociativas de los pueblos y naciones indígenas participantes del programa genera temor en algunos/as funcionarios/as, por la posibilidad de un supuesto desbordamiento de la demanda indígena:

Hay muchos compañeros que ... encuentran ... que con este tipo de reuniones podemos abrir de cierta forma una caja de pandora, ... llenarnos de solicitudes que no vamos a poder ... apoyar. Pero yo no lo veo así, yo lo veo como un reto ... bueno, ... en el cual ... como Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas tenemos el aval ahorita del presidente de la República [de] hacer estos planes micro regionales nuevos, actualizados, y en lo que podamos apoyar, lo apoyamos nosotros, y lo que no, vincularlos con otras dependencias ¿no? Pero mucho está en hablar claro desde un principio con las autoridades [indígenas]. Si tú vas y nunca les explicas que va a ser un proceso de gestión y les prometes ... todo lo que no les vas a cumplir, como un político barato, pues obviamente nos vamos a encontrar con muchos detalles ... Es el primer paso hacia a una mejor atención hacia los pueblos indígenas de parte del Estado. (Entrevistado INPI nivel Municipal)

Los/as funcionarios/as entrevistados/as también señalan que no fueron convocados/as al diseño y discusión de las reglas de operación del PROECI, pues no se consideró su participación en la elaboración de las mismas<sup>174</sup>. Anteriormente, cuando estaba el PROIN e incluso antes cuando estaban los seis programas que fueron fusionados en este, se abrían espacios de participación consultiva con los/as funcionarios/as respecto a los cambios a implementar en el programa, pero no de toma de decisiones:

Cuando tú quieres hacer una sugerencia, por ejemplo ... : ‘esto, no está bien o nos va a implicar más detalles’, este ‘no pues, mándame un correo para que se tomen en cuenta el siguiente año’. Lo haces y, pues, no lo toman en cuenta ... Anteriormente, PROIN sobre todo, y este del [POPMI, hacían] ese tipo de reuniones de ... estar 2-3 días ahí diciendo lo bueno, lo malo, hacernos la evaluación y opinando ¿no? sobre todo en qué debía mejorar, y al final te venían diciendo ‘aquí están las reglas, léetelas, impleméntalas’ ... Es ‘oye, pero para qué me tienes aquí perdiendo mi tiempo si al final de cuentas ya las tenías, mejor me las hubieras dado desde un principio, para qué’. Lográbamos implementar, pero no nos hacen caso. (Entrevistado INPI nivel Municipal)

Siempre lo han hecho de manera nacional ... las reglas de operación siempre se han aplicado desde oficinas federales hacia el estado ... se hacen en la oficina central [con] personas que contratan o que están allá, y a ... los estados nos piden a veces observaciones ...: ‘¿qué te gustaría que cambiara?’, pero generalmente son como observaciones más técnicas [por ejemplo] que no sean tan rígidos en pedir tantos requisitos, pero ... no nos piden como observaciones más de fondo [Hay que] generar unas reglas de operación por estado apegado realmente a los usos, costumbres de cada etnia. (Entrevistada INPI nivel Estatal)

En años anteriores sí ... nos mandaban como un borrador y revisábamos, proponíamos ciertos cambios de acuerdo a cada experiencia de cada estado, pero a partir ... de la nueva administración ... no ha habido esa oportunidad ... incluso ahora se metió la regla de operación, y ... prácticamente no nos consultaron, no nos pidieron opinión a los responsables estatales de todo el país ... y en otro año pues se hacían reuniones nacionales y revisábamos la propuesta, debatíamos. (Entrevistado INPI nivel Estatal)

---

<sup>174</sup> Al menos en las reglas de operación 2019, que corresponden con el ejercicio fiscal 2020.



La ausencia de la visión y voz funcionaria local sobre la implementación concreta del programa va en desmedro del enfoque territorial y de pertinencia cultural que este dice tener. Para ser pertinente en las distintas realidades territoriales y culturales debe reconocer que las concepciones y prácticas productivas de tantos pueblos y naciones indígenas no pueden abordarse con una mirada rígida y homogeneizante desde un Estado central. El no poder proponer ajustes basados en el conocimiento, las problemáticas y las necesidades específicas de los territorios y los pueblos y naciones indígenas con los que se trabaja, como manifiestan los/as funcionarios/as entrevistados/as, afecta negativamente la flexibilidad y la pertinencia cultural en la implementación del programa.

Un ejemplo de los problemas que produce este enfoque —sin participación de equipos técnicos y participantes del programa sobre las dinámicas productivas de sus territorios— sobre el diseño del programa y sus reglas de operación, es la importancia que se le da en el programa a la comunidad indígena. Si bien la comunidad es un espacio de articulación productiva fundamental para algunos pueblos y territorios por ejemplo Oaxaca, no es igual para todos los pueblos y naciones indígenas en México, ya que algunos prefieren articular su trabajo productivo por familia u otras formas. Como se observa en la siguiente cita, la imposición federal de una única idea sobre cómo debería ser la asociatividad indígena en el ámbito productivo, y cómo esta debería ser considerada en el marco del programa, genera dificultades importantes a la implementación local del mismo:

Otro de los aspectos muy importantes ... anteriormente en PROIN ... mínimo podían integrar un proyecto 5 personas ... En el estado de Yucatán el trabajo se da mucho a nivel ... familiar y ahorita con el PROECI, uno de los cambios fundamentales es que se habla de proyectos comunitarios, de ahí la idea de que la asamblea es la que va a determinar la viabilidad o la aceptación del proyecto que se plantee [pero] lo veo un poco complicado porque en el estado de Yucatán las personas están ... acostumbradas a trabajar de manera familiar ... no como comunidad ... Es una hipótesis mía [que] muchos de los titulares que están coordinando el programa son de la zona de Oaxaca [y allá] las comunidades tienen una forma ... de organización más comunitaria ... Se mantiene lo del tequio, ... tareas comunitarias ... toman decisiones ante una asamblea. En el estado de Yucatán no existe esa parte, salvo ... las asambleas ejidales ... Va a ser una tarea un poco complicada que la gente nos entienda que ahora se van a hacer proyectos comunitarios ... Hablamos de integrar en una comunidad un proyecto donde se incorporen arriba de 20, 30 o 40 personas en torno a un solo proyecto ... Coordinar y tratar de que la gente tenga este cambio ... va a ser un trabajo ... arduo ... para nosotros. (Entrevistada INPI nivel Estatal)

Hay regiones donde las cadenas de valor se han desarrollado de una manera muy natural. Oaxaca, por ejemplo ... la cadena de valor del mezcal, que bueno ahorita estamos viviendo un boom del mezcal ... Está generando ingresos ... un mercado que antes no existía, y está arrastrando a toda una industria ... a nivel territorial. Sin embargo, este tipo de ejemplos no los vemos en pueblos indígenas del norte. O sea, la actividad productiva, por [ejemplo] de los rarámuris o tarahumaras, ... es más dispersa ... se organizan para la parte de la fiesta ... las celebraciones; pero no se organizan para ... temas productivos, cosa que sí ocurre en algunos estados del centro y del sur. (Entrevistado INPI nivel Federal)

En el caso de las personas indígenas participantes del programa, estas sí colaboran en la implementación del mismo, definiendo prioridades y desarrollando proyectos productivos desde sus estructuras organizativas (siempre con la asesoría técnica de los/as funcionarios/as del INPI), pero no participan mayormente en el diseño. Hay diagnósticos pilotos en algunas regiones y el trabajo participativo del PND 2019-2014 al momento de diseñar el PROECI, pero no un trabajo específico de evaluación del PROIN y rediseño participativo en el PROECI. Esta es una diferencia importante con el proceso del PDTI en Chile. Respecto de las pocas instancias participativas asociadas al diseño del PROECI, no se pudo obtener acceso a los documentos con los contenidos de esa participación, como se señaló anteriormente.

Entonces, efectivamente, hay participación y toma de decisiones en la implementación del programa, pero los espacios son limitados a nivel local, y no se consideran instancias participativas en el diseño del programa tanto para los/as funcionarios como para los/as beneficiarios/as indígenas del mismo. Además, en 2020 la pandemia de covid-19 atenta contra la implementación del programa, y la participación en el programa es un elemento evidentemente afectado.

## 2. El diseño del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) en Chile

El PDTI del Instituto INDAP-CONADI<sup>175</sup>, dependientes del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Desarrollo Social respectivamente, nace en 2009 durante el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet Jeria en Chile. El proceso de rediseño que se analiza en esta investigación, conocido como el plan de mejoramiento del PDTI (INDAP, 2018a), tuvo lugar en 2015-2018 durante el segundo gobierno de Bachelet, y se funda en un proceso participativo y de diálogo con representantes de los pueblos indígenas en todo el país.

A través de sus instrumentos, el PDTI busca “apoyar el mejoramiento de las producciones y el desarrollo de emprendimientos de las familias indígenas rurales y sus organizaciones, y a través de ello, contribuir a un mayor desarrollo y buen vivir en los territorios” (INDAP, 2018a, p. 30). Este es ejecutado por INDAP en convenio con CONADI, aportando esta última institución cerca del 25% del financiamiento del PDTI. La implementación concreta del programa en los territorios rurales se realiza a través de municipios y consultoras privadas, las que gestionan el despliegue de casi 900 técnicos y profesionales a lo largo del país, mayoritariamente del ámbito silvoagropecuario (INDAP, 2018a).

La implementación del PDTI se estructura principalmente sobre dos componentes: la asistencia técnica y la entrega de recursos. El apoyo técnico consiste en servicios de asesoría técnica y capacitación a través

---

<sup>175</sup> En aquella época inicial el programa pertenecía solo a INDAP del MINAGRI. CONADI de MIDESO se incorpora desde 2015, en el segundo gobierno de Michelle Bachelet. La implementación operativa del programa aún está a cargo de INDAP.

de los cuáles los/as usuarios/as<sup>176</sup> del programa son apoyados en el mejoramiento de sus actividades productivas. La entrega de recursos es para su utilización como capital de trabajo y para realizar inversiones (para la adquisición de insumos, equipamiento e infraestructura), y pueden ser gestionados de manera individual o asociativa. Cabe mencionar que en el proceso de rediseño ambos componentes sufren modificaciones, y que se agrega un tercer componente de apoyo al fortalecimiento de capital social, que será explicado más adelante.

La tabla a continuación resume las características del PDTI en el año 2013, previo al inicio del proceso de rediseño en 2015:

**TABLA 7. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL ANTIGUO PDTI**

PDTI (2013-2015)	
<b>Objetivo general</b>	Apoyar a las familias indígenas, pertenecientes a comunidades, asociaciones, o grupos de hecho, para fortalecer sus actividades silvoagropecuarias y asociadas, respetando su cosmovisión y procurando aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida
<b>Público Objetivo</b>	Pequeños productores agropecuarios y/o campesinos pertenecientes a comunidades, asociaciones o grupos de hecho indígenas, que califiquen como beneficiarios de INDAP. Es decir, corresponden, a la suma de los grupos de multiactivos y diversificados que, además, pertenecen a asociaciones indígenas
	<b>Segmentos de productores indígenas usuarios del PDTI</b>
	Segmento 1 Autoconsumo y subsistencia (multiactivo): Desarrollar mejores capacidades productivas para la suficiencia alimentaria Segmento 2 Producción de excedentes para la venta (diversificado): Desarrollar capacidades de gestión para mejorar producción de excedentes para la venta Segmento 3 Desarrollo de competencias emprendedoras (diversificado): Desarrollar capacidades de gestión productiva y empresarial para fortalecer emprendimientos indígenas, articulándose de forma sostenible al mercado
<b>Presupuesto</b>	\$8.935.798 mil millones de pesos en 2012 (Ramírez et al, 2014) y \$21.000.885 mil millones de pesos en 2015 (INDAP, 2015)
<b>Cobertura</b>	El piloto del programa comienza en 2009 con 440 productores indígenas; en 2010 aumenta a 2.146, y en 2011 tiene un crecimiento exponencial a 25.984 productores, para llegar a 30.072 en 2012 (Ramírez et al, 2014, p. 38) y a 34.947 <sup>177</sup> en 2015 (INDAP, 2015)
<b>Estructura Operativa</b>	El programa se organiza en unidades operativas de entre 60 y 180 productores ubicados geográficamente cercanos, y están a cargo de un equipo técnico municipal o privado que los asesora de forma permanente
<b>Funcionarios/as</b>	En 2015, INDAP tenía un total de 1 452 funcionarios/as, y consideraba la participación de 624 consultoras (ejecutores privados) y 285 municipalidades (ejecutores públicos) en sus distintos programas, incluyendo el PDTI (INDAP, 2015)
<b>Inicio del programa</b>	Inicia en 2009 en el primer gobierno de Michelle Bachelet, y el rediseño es realizado entre 2015 y 2018 en su segundo gobierno
<b>Programas antecesores</b>	El PDTI no tiene un programa antecesor, pero se inspira en el PRODESAL de INDAP, creado para la agricultura familiar campesina en general
<b>Normativa que lo regula en 2013</b>	Resolución exenta N° 058825, que aprueba la modificación a la resolución exenta N° 002210 de 2013 que aprueba las Normas Técnicas y procedimientos operativos del PDTI, y fija el texto refundido de dichas normas <a href="https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/pdti-res-ex-058825-julio2013.pdf?sfvrsn=0">https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/pdti-res-ex-058825-julio2013.pdf?sfvrsn=0</a>

Fuente: Elaboración propia a partir de Ramírez et al., 2014; e INDAP, 2015.

<sup>176</sup> Llamados así en la normativa del programa.

<sup>177</sup> Considerando también sus otros programas, en 2015 INDAP atiende a 53 155 usuarios/as pertenecientes a pueblos y naciones indígenas.

Como el PDTI se crea en 2009 al final del primer gobierno de Bachelet (un año después de finalizado el Programa Orígenes y de ratificado el Convenio 169 por parte de Chile) y se rediseña en 2015 al comienzo de su segundo gobierno, se puede inferir un proceso de aprendizaje por parte de su gobierno, así como una fuerte crítica a la gestión realizada en el programa durante el gobierno de Piñera. El aprendizaje se asocia principalmente al proceso gradual de reconocimiento inaugurado por los gobiernos de la Concertación y a los mecanismos de participación que comienzan a desarrollarse a partir de la ratificación del Convenio 169 en Chile, recién el año 2008.

Los diversos elementos detallados en la agenda llevan a INDAP a plantear en 2015 la necesidad de realizar de un rediseño participativo del PDTI, el que permitió elaborar un plan de mejoramiento del programa a partir de la visión y planteamientos de los principales interesados: sus usuarios/as (INDAP, 2018a). Cabe destacar que este rediseño participativo constituyó una instancia inédita y un gran desafío conceptual y metodológico dentro de la institución, ya que el INDAP nunca había desarrollado una instancia de participación a nivel nacional con los/as usuarios/as de algún programa que permitiera reflexionar sobre el mismo con estos (mucho menos con productores pertenecientes a pueblos indígenas y en el marco del Convenio 169).

El diseño del plan de mejoramiento del PDTI y el desarrollo del proceso participativo fueron coordinados desde la dirección nacional de INDAP, que articuló entre 2015-2018 los conocimientos y el compromiso de tres actores clave: los/as funcionarios/as de INDAP de nivel regional y de área, el equipo técnico de RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural<sup>178</sup> y el Consejo Nacional de CONADI. Los/as funcionarios/as aportaron su conocimiento directo sobre los territorios y el funcionamiento local del programa, problematizando y mejorando los instrumentos a utilizar desde la crítica que permite la implementación concreta del mismo; RIMISP aportó con un equipo de asesoría técnica que proporcionó información cualitativa y cuantitativa sobre los pueblos y naciones indígenas, con el diseño de los instrumentos, el procesamiento de los talleres, el seguimiento y la sistematización del proceso; y el Consejo Nacional de CONADI que actuó como observador aportando al diseño desde la mirada crítica de la dirigencia indígena (INDAP, 2018a).

Concretamente, el proceso participativo se realizó entre julio de 2015 y junio de 2016, y consistió en la ejecución de dos rondas de talleres con más de 2.000 representantes indígenas habitantes de las zonas rurales en las siete regiones de Chile en donde tiene mayor presencia el programa<sup>179</sup> —Arica y Parinacota,

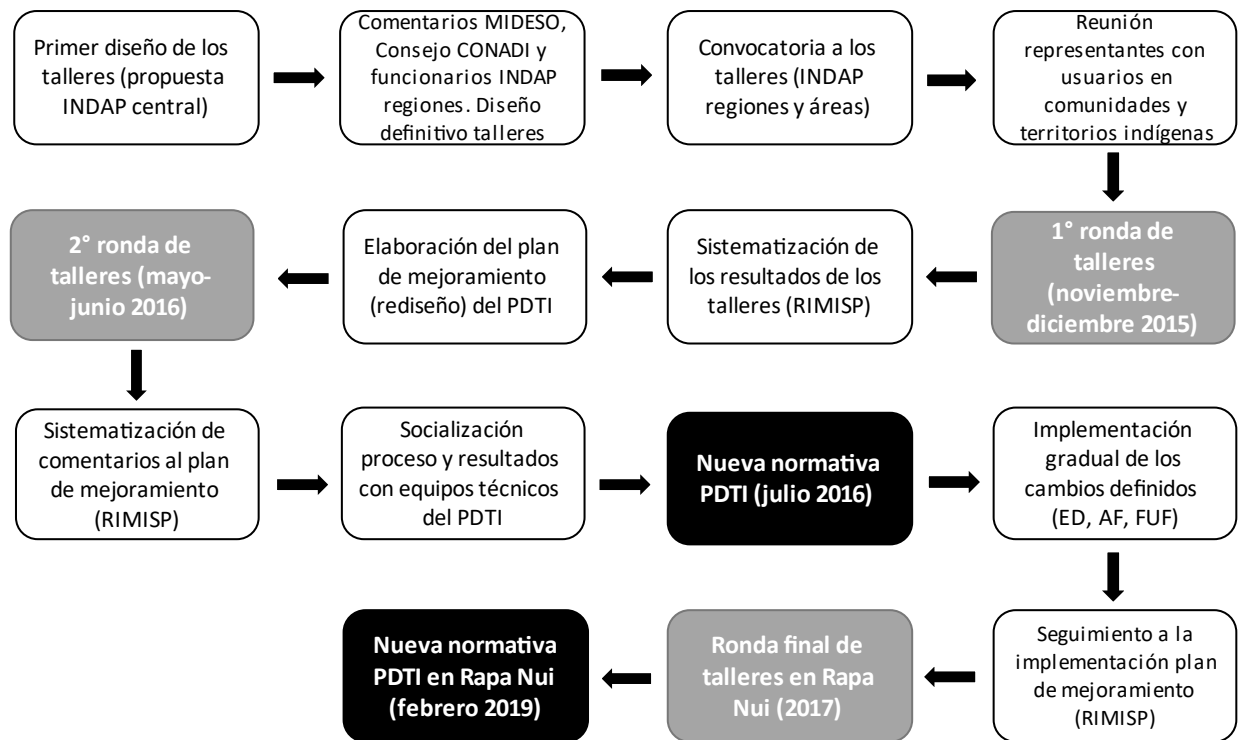
---

<sup>178</sup> Como se indicó en la introducción, yo formé parte de este equipo de asesoría técnica de RIMISP entre 2015 y 2018.

<sup>179</sup> “Las 7 regiones participantes representan el 99% de los usuarios atendidos por el programa” (INDAP, 2018a, p. 57). El programa también está presente en Atacama, Valparaíso, Aysén y Magallanes. Los talleres con el pueblo Rapa Nui —únicos talleres realizados en la región de Valparaíso— fueron realizados con posterioridad, entre abril y noviembre de 2017.

Tarapacá, Antofagasta, Biobío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos—. Quienes participaron fueron principalmente representantes de los grupos de usuarios/as y mesas de coordinación territorial del programa, representantes de comunidades funcionales y, también, autoridades tradicionales de los pueblos indígenas (RIMISP, 2016a). El siguiente esquema describe a grandes rasgos como se avanzó en el proceso de rediseño del PDTI que se describe a continuación:

**ILUSTRACIÓN 3. ESQUEMA DEL PROCESO DE REDISEÑO DEL PDTI**



Fuente: Elaboración propia a partir de INDAP, 2018a; RIMISP, 2016a y 2016b; y entrevistas.

El proceso comienza en 2015 con un primer diseño-borrador metodológico de los talleres por parte de INDAP central con la asesoría técnica de RIMISP. Este primer borrador se discute largamente con MIDESO y CONADI, así como con los/as encargados regionales del programa, llegando luego a un diseño metodológico definitivo que permite hacer la convocatoria a la primera ronda de talleres. En esta convocatoria se invita a todos los/as representantes indígenas de las mesas de coordinación del PDTI a discutir sobre las mejoras necesarias de realizar en el programa con sus comunidades<sup>180</sup> antes de asistir al primer taller. Una de las críticas a esta etapa del proceso por parte de los/as representantes indígenas participantes de los talleres fue que hubo muy pocos días para discutir previamente en las comunidades, por la poca distancia temporal entre la convocatoria y la realización del primer taller (RIMISP, 2016a). Esto

<sup>180</sup> Algunos ejemplos de las conclusiones de estas discusiones por comunidad, previas al proceso participativo de rediseño del PDTI, se pueden ver en: INDAP, 2018a, p. 70-71.

generó que no todos/as los/as representantes llegaran al primer taller habiendo efectivamente discutido colectivamente en sus comunidades sobre el PDTI.

La primera ronda de talleres consistió en la realización de 119<sup>181</sup> talleres en los que participaron en total cerca de 2.300 representantes indígenas (cada taller contó con entre 15 y 35 representantes indígenas), que dialogaron en torno a dos preguntas:

1. ¿El PDTI ha ayudado para avanzar en el bienestar de las familias y en el desarrollo de las comunidades?
2. ¿Qué hace falta mejorar en el PDTI?

Desde el equipo asesor de RIMISP se sugirió agregar una tercera pregunta respecto de las concepciones indígenas sobre desarrollo, pero finalmente esa posibilidad fue desechada. En las discusiones internas del equipo INDAP que coordinó el proceso se determinó que dicha pregunta podría abrir la puerta al planteamiento de las demandas históricas de los pueblos, las que no podían ser atendidas por INDAP debido a su mandato institucional específico (promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y campesinos), lo que podría desbordar la discusión específica que se buscaba generar en los talleres sobre los cambios a realizar en el programa. De este modo INDAP establece que la discusión sobre el PDTI y los cambios que se pueden proponer al programa en los talleres, deben mantenerse dentro del modelo de desarrollo económico actual de Chile —neoliberal— y no abrir un espacio de diálogo más amplio para plantear modelos de desarrollo económico alternativos. Así, se busca mejorar la pertinencia cultural del programa, pero “en la medida de lo posible”<sup>182</sup>, que es dentro del marco general de desarrollo de la economía neoliberal globalizada.

La selección de preguntas para la primera ronda de talleres permite profundizar en una aprensión institucional sobre el desarrollo del proceso participativo, expresada por algunos/as de los/as entrevistados/as, y es el temor al “desborde” de la demanda indígena en los espacios de participación “sectorialmente acotados” abiertos por el Estado:

Las expectativas que teníamos es que podía haber un gran desorden ... desde la diversidad ... Había un grupo de personas que, con justa razón, no hay por qué juzgarlos, pensaba de que [sic] este diálogo podía generar muchas expectativas y que el diálogo ... podía generar de que al ver un organismo del estado, las temáticas de discusión sobrepasaran largamente al tema del fomento productivo ... Los temores que teníamos de que ... iba a haber una gran diversificación de temas y que esto se iba a desbordar en general.

---

<sup>181</sup> El 61% de estos talleres se realizaron en la Región de la Araucanía, la cual concentra la mayor cantidad de población indígena del país —principalmente mapuche— así como a los/as usuarios/as del PDTI (RIMISP, 2016).

<sup>182</sup> Frase dicha por el expresidente Patricio Aylwin, primer presidente de la transición democrática en Chile, en referencia a las violaciones a los DD. HH. en dictadura, señalando que habría “verdad y justicia en la medida de lo posible”, marcando con esa frase las transformaciones que realizaría la Concertación desde los años 90 a la sombra del legado del dictador Pinochet.

Salvo excepciones, no ocurrieron y ... el tema se centró en el rol que juega limitadamente el INDAP ... porque hay cosas que no puede hacer el INDAP por ley. (Entrevistado INDAP nivel Nacional)

Yo creo que hay mucho temor, pero el temor que tiene el Estado de Chile con los pueblos originarios ... aquí dos cosas que ponen crespito a mucha gente: ... la autodeterminación o libre determinación y la territorialidad ... Yo creo que le genera problema ... a todos los Estados la libre determinación de la gente. Todos se ponen colorados en el Estado cuando sienten que alguien quiere hacer valer ... la libre determinación. (Entrevistado INDAP nivel Nacional)

Había muchos jefes de área proactivos, ejecutivos proactivos y que conocen del sistema, también, fue bien recibido el tema y no hubo miedo a implementar los talleres ... yo creo que hubo harta aceptación de hacerlo, más que una obligación ... hubo harta ... convicción, también hubo mucho ... miedo a abrir la participación, yo creo que esa era el tema ... 'quizás qué va a abrir después' [Hay] muchos miedos, que puede quedar la cagada ... podemos dejar la escoba. (Entrevistado INDAP nivel Regional).

Estos temores finalmente no se concretaron ya que, en general, el diálogo en la primera ronda de talleres se mantuvo en torno a los aspectos positivos del PDTI y a aquello que estaba fallando y que debía transformarse para poder mejorar efectivamente el programa. En muchos territorios los participantes indígenas evaluaron negativamente la instancia como otro simulacro del Estado, porque los talleres no constituían participación efectiva en la medida que “se conversa, pero no se toman decisiones, y si se toman, los indígenas no participan de ellas” (RIMISP, 2016a, p. 10). Señalan que se debería haber dialogado con todos en las comunidades y no con representantes de las mesas territoriales, la ausencia de autoridades municipales (principales ejecutores del programa) en los talleres. Ahora bien, en otros talleres se evaluó muy positivamente la instancia, como una demostración concreta de que “INDAP quiere mejorar sus programas, y que está interesado en hacerlo con la participación de los indígenas: ‘lo bueno es que están preguntando’” (RIMISP, 2016a, p. 11).

Cabe destacar que, además del equipo local de INDAP y los representantes indígenas, en la mayor parte de los talleres —principalmente aquellos desarrollados en la Región de la Araucanía con el pueblo mapuche— participó un “facilitador/a intercultural”, personas que además de ser hablantes de mapudungun como primera lengua, poseían un gran conocimiento de la cultura mapuche y contaban con el respeto de las comunidades. Su rol en los talleres era el de facilitar el diálogo, pues como señala INDAP estos reducían la brecha lingüística entre el español y el mapudungun —permitiendo que todos/as los/as presentes participaran del diálogo— al mismo tiempo que “su presencia y manejo otorgó confianza y mayor tranquilidad al diálogo; reduciendo las barreras de desconfianza y prejuicio que limitan los espacios de entendimiento” (INDAP, 2018a, p. 76).

Dentro de los “facilitadores/as interculturales” destaca el *ngenpin* Armando Marileo Lefío, quien además de acompañar el proceso participativo de rediseño, posteriormente trabaja como asesor intercultural de INDAP, aportando sus conocimientos y experiencia en el diseño global del proceso de transformación del

programa en la adaptación de las metodologías e instrumentos, y la introducción y capacitación de futuros/as facilitadores/as (actuales asesores/as) interculturales en INDAP. La mayor parte de los/as entrevistados/as identifican la participación de los/as facilitadores/as como un elemento fundamental en el proceso participativo, y la reflexión que hace Armando sobre su rol, así como la distinción que realiza entre ser facilitador/a o asesor/a intercultural, resultan ilustrativas de ello:

El 2015 ... había una posibilidad de unos talleres participativos, donde ... requerían de personas que manejaran algo de la cultura y que fueran respetados también para que esta actividad se pudiese hacer ... en esa ocasión tenía muchas ganas de decir la cultura y las cosas que estaba haciendo, así yo ofrecí por 2 días una capacitación gratuitamente ... porque quería que la gente que estaba ahí de INDAP ... supieran de qué estaban hablando, y creo que fue un aporte enorme en ese sentido, de haber hecho una aclaratoria de muchas de las cosas que no se manejaban ... Se llama de nuevo [a] estos talleres participativos ... y ahí comencé a participar ... En un principio nos habían ofrecido la posibilidad de ser facilitador intercultural y yo sé lo que significan ... estos dos conceptos que pa mucha gente no tiene mayor sentido, pero para mí sí, porque el facilitador es el que facilita información, ... elementos culturales ..., pero no tiene mayor incidencia en algunos cambios ...[y] propuestas. Entonces yo dije: 'yo no quiero ser facilitador porque he conocido ... muchos hermanos mapuche que hacen ese trabajo, particularmente en salud y en educación, entonces andan en [sic] así como un adjunto, en estas instancias sin tener ninguna posibilidad de decir algunos cambios'. Entonces yo pedí que cambiaran el concepto y ... que colocaran asesor. Pudimos pelearla y finalmente quedé como asesor intercultural porque ahí tengo la posibilidad de asesorar, de opinar, reclamar, de proponer ... Ahora, tú me preguntas ... si está bien lo que hacen: es que no tienen otra forma, y creo que nuestra presencia, y debería ser un montón de mapuche que entienden esta lógica [de] poder orientar a las instituciones para que efectivamente los recursos que vengan del Estado tengan, tengan resultados en las comunidades ... Porque si no, va a haber informes, van a decir ... no sé cuántos millones estamos entregando a las comunidades, pero en efecto no tiene mucha significancia ... la gente no está logrando ... lo que al otro lado se cuenta ... nuestra gente sigue en la pobreza ... sigue dando vueltas, les están llegando 100 lucas más sus otros aportes ... pero estamos hablando que hay un programa para desarrollo y territorio del indígena ... yo creo que tiene que haber un cambio más profundo. (Ngenpin lafkenche y Asesor Intercultural de INDAP)

Luego de esta reflexión abierta por Armando, los/as facilitadores/as interculturales del proceso participativo finalmente se establecen dentro del PDTI rediseñado como asesores/as interculturales, actores permanentes del programa cuyo rol es "capacitar, facilitar y habilitar a los funcionarios de INDAP e integrantes de los Equipos de Extensión de la Entidad Ejecutora, en aspectos fundamentales de la visión y conocimiento de los pueblos originarios" (INDAP, 2017, p. 12). Se puede decir así que la participación indígena en el proceso de rediseño del PDTI no se restringió al diálogo abierto en los talleres, sino que estuvo considerada también en el diseño de algunos instrumentos específicos. También cabe destacar el relevante aporte del Consejo de CONADI y de los/as funcionarios/as indígenas de INDAP en el ajuste del diseño previo, como de las técnicas específicas a utilizar, y otros componentes específicos del proceso.

En cada uno de los talleres, también hubo un/a escribano/a que tomó nota en tiempo real del diálogo sostenido por los/as participantes, cuyas ideas centrales eran posteriormente validadas por el plenario,



antes de finalizar el taller. Estas notas fueron procesadas y analizadas por el equipo de RIMISP<sup>183</sup>, priorizando los temas que aparecieron reiteradamente en la mayor parte de los talleres, y desde diferentes pueblos y territorios, como los más sentidos a nivel nacional (INDAP, 2018a). Con este apoyo técnico INDAP sistematiza este proceso de diálogo en 10 temas fundamentales, los que tendrían relevancia transversal para todos los pueblos indígenas participantes del programa. A partir de estos temas fundamentales presentados en la siguiente tabla, se construye el plan de mejoramiento del PDTI:

**TABLA 8. SISTEMATIZACIÓN DE LOS PRINCIPALES TEMAS DE LA PRIMERA RONDA DE TALLERES PARTICIPATIVOS DE MEJORAMIENTO DEL PDTI**

Principales temas sistematizados en la primera ronda de talleres	
1. Una valoración crítica del INDAP	6. Mejorar la integralidad de los apoyos que entrega el programa
2. La comunidad como espacio de identidad	7. Críticas a las entidades ejecutoras del programa, públicas y privadas
3. La exigencia de participación efectiva como toma de decisiones	8. Necesidad de mayor transparencia en el manejo de información
4. La necesidad de dotar al programa de mayor pertinencia cultural	9. La necesidad de realizar un seguimiento y fiscalización del programa
5. Mejorar los bienes y servicios que entrega el programa (asistencia técnica, capacitación, entrega de recursos)	10. Los problemas y tensiones más allá del PDTI (por ejemplo, propiedad de la tierra y derechos de agua, conflictos ambientales, conflictos con privados o el Estado)

Fuente: Elaboración propia a partir de RIMISP, 2016b.

Desarrollar cada uno de los temas identificados sería muy largo, pero cabe destacar que existe de forma transversal una mirada crítica hacia a la implementación general del programa, una comprensión de la participación efectiva como toma de decisiones, acuerdo en que se necesita un abordaje más integral y con pertinencia cultural en todos los PDTI's a lo largo del país, y la emergencia de problemáticas directamente asociadas a las economías indígenas pero que escapan de la acción institucional de INDAP pero no a la del Estado (restitución territorial, derechos de agua, conflicto con forestales, hidroeléctricas, mineras, etc.). Ahora, para acotar la discusión, a continuación se aborda específicamente a qué se refieren los representantes indígenas participantes de esta primera ronda de talleres en el punto número 4 de la tabla anterior, respecto de la necesidad de dotar al programa de mayor pertinencia cultural. Los principales temas desarrollados en este punto, que hablan de pertinencia cultural en relación a cultura, participación, organización, respeto, valorización y desarrollo, se observan en la tabla a continuación:

**TABLA 9. PRINCIPALES TEMAS DESARROLLADOS SOBRE "PERTINENCIA CULTURAL" EN LA PRIMERA RONDA DE TALLERES PARTICIPATIVOS DE MEJORAMIENTO DEL PDTI**

<b>Pertinencia cultural en el PDTI:</b>	Se evalúa muy negativamente la inclusión de la cultura indígena en el programa ("los funcionarios no saben"; "los equipos técnicos no saben")
<b>desarrollo con</b>	No se respetan las formas de participar y organizarse de los pueblos indígenas en el programa
	No se considera la comunidad ni a sus autoridades funcionales y tradicionales en el programa

<sup>183</sup> El procesamiento y análisis de RIMISP de la información obtenida en la primera ronda de talleres "resume alrededor de 1000 páginas de apuntes, de alrededor de 5000 intervenciones de 2259 dirigentes y representantes indígenas en los 119 talleres" (RIMISP, 2016, p. 5) realizados.

<b>respeto a su identidad como pueblos indígenas</b>	No se hace rescate y valorización de prácticas y rubros productivos tradicionales en el programa
	Se considera necesario respetar la naturaleza, considerar el calendario y tiempos agrícolas indígenas, y preservar semillas, plantas medicinales, bosque nativo, agua y tierra
	Se demanda apoyo para fortalecer la cultura indígena (ceremonias, idioma, <i>trafkintu</i> , lugares sagrados)
	Hay una fuerte demanda por apoyo para lograr mayores niveles de desarrollo relacionado con ingreso y bienestar, pero sin renunciar a su cultura e identidad como pueblos indígenas

Fuente: Elaboración propia a partir de RIMISP, 2016b.

Se observa que para los representantes indígenas participantes de la primera ronda de talleres la pertinencia cultural va mucho más allá del ámbito productivo, pues en general es entendida como la consideración y respeto de la cultura indígena dentro del programa, pero también como respeto a las formas de organización propia y a la participación como toma de decisiones en todos los niveles. Se propone luego no solo rescatar y valorizar rubros productivos tradicionales, así como las formas de producir específicas de los pueblos y naciones indígenas o el respeto a la naturaleza, sino que el desarrollo un esfuerzo amplio por parte de INDAP por incorporar la cultura indígena al programa, su lengua, sus prácticas productivas y formas de relacionarse con las personas y el medioambiente. Lo anterior se podría lograr —señalan los participantes a nivel nacional— mejorando los conocimientos y capacitación de los/as funcionarios/as y equipos técnicos sobre pueblos y naciones indígenas, incorporando sus formas propias de participar y organizarse, a sus autoridades funcionales y tradicionales, y propiciando un desarrollo económico integral que genere bienestar material pero que no implique renunciar a la identidad y cultura propias, ni tampoco a sus demandas históricas.

Luego, considerando el diagnóstico inicial del equipo en la dirección nacional y los equipos regionales de INDAP sobre el PDTI, los comentarios de la institucionalidad estatal oficial para pueblos indígenas (CONADI), las limitantes que impone el mandato institucional de INDAP y el presupuesto del programa, pero sobre todo los contundentes resultados de la primera ronda de talleres, se desarrolla el plan de mejoramiento del PDTI. Este plan, que contiene las propuestas concretas de rediseño del programa, se propuso para ser implementado en un horizonte de 18 meses a partir de julio de 2016, hasta el final del segundo gobierno de Michelle Bachelet en marzo de 2018. En la siguiente tabla se muestra el detalle de las principales propuestas del plan de mejoramiento del PDTI, tal y como fue presentado por INDAP en 2016 a los equipos técnicos:

**TABLA 10. COMPONENTES DEL PLAN DE MEJORAMIENTO DEL PDTI**

Áreas de mejora	Medidas de mejora	
<b>Reconocimiento, consideración y respeto (Pertinencia Cultural)</b>	1. Diálogo y un reconocimiento gradual de la comunidad indígena y otras formas organizativas propias	
	2. Fin a las intervenciones que dividen a los grupos y comunidades	
	3. Los grupos o comunidades decidirán “su camino”	
	4. Más participación y empoderamiento gradual de grupos y comunidades	
	5. Integración de referencias culturales en el programa	
6. Más y mejores apoyos del	6.1.	Hacia un servicio de extensión integral y pertinente
	6.2.	Hacia un servicio de capacitación y asesoría especializada mejorados

<b>Más y mejores apoyos del Programa</b>	programa (componentes)	6.3. Hacia un sistema de financiamiento integrado y oportuno
		6.4. Hacia un apoyo para fortalecer el capital social y cultural de los grupos o comunidades
<b>Mejor organización del programa</b>		7. Mejoramiento del trabajo con las entidades ejecutoras
		8. Un sistema de evaluación y fiscalización compartido con los grupos/ comunidades
		9. Simplificación de la operación del programa
		10. Ampliación gradual de las capacidades institucionales para atender a los pueblos originarios

**Fuente: Elaboración propia sobre INDAP, 2016c.**

Si bien explicar el detalle de cada una de las medidas de mejoramiento propuestas sería demasiado extenso, a continuación, se profundiza brevemente en el área de mejora de “Reconocimiento, consideración y respeto”, que buscaba dotar de mayor pertinencia cultural al programa. El enfoque de pertinencia cultural que propone construir el PDTI se basa en el diálogo y respeto, esto es, en abrir una conversación con las comunidades indígenas para “fortalecer —y no deteriorar— las relaciones y la organización propias que cada pueblo se ha dado” (INDAP, 2016c, p. 8). Para esto, el programa dejaría de relacionarse con los/as usuarios/as como productores individuales “en una planilla Excel”, para pasar a reconocerlos/as como productores/as que son parte de una comunidad y que tienen derechos colectivos —aunque los recursos del programa se mantendrán solo para los grupos de usuarios/as dentro de cada comunidad—. Para iniciar con dicho diálogo cada equipo técnico presentará el plan de mejoramiento en cada comunidad, así como al grupo de usuarios/as del PDTI de la misma, transparentará información sobre el programa (recursos, gastos, actividades) e “invitarán a participar a familias no usuarias de la comunidad Indígena en actividades grupales del programa” (INDAP, 2016c, p. 12), buscando nuevos recursos para incorporar a más familias hasta llegar gradualmente a un punto en que se pueda acreditar a la comunidad como usuaria de INDAP.

Por otra parte, el plan de mejoramiento también propone poner fin a las intervenciones del PDTI que dividían a los grupos de usuarios/as y comunidades y generaban luego un menoscabo en su capital social. Entre estas se encuentran la segmentación de los/as usuarios/as entre las categorías 1 y 2<sup>184</sup>, la presencia de familias indígenas tanto en PRODESAL como PDTI en la misma comunidad (promoviendo un traspaso voluntario de usuarios desde el primer al segundo programa), la presencia de más de un grupo de usuarios/as PDTI en la misma comunidad o de dos o más entidades ejecutoras (municipales y privadas) en la misma comunidad (re-ordenamiento territorial del programa).

Se considera también entre las propuestas de mejora que las comunidades o grupos de usuarios/as decidan su camino en el programa a través de la elaboración colectiva de una Estrategia de Desarrollo (ED)

<sup>184</sup> Antes del rediseño se segmentaba a los/as usuarios/as del PDTI —y a los usuarios de todos los programas de INDAP— entre la categoría 1 de “multiactivos” o auto-subsistencia y la categoría 2 de “comercial”, pero según denunciaron los participantes indígenas del proceso de mejoramiento esta segmentación era injusta y generaba conflicto al interior de las comunidades (cf. Ramírez et al., 2014).

que les permita priorizar y decidir las actividades que quieren realizar dentro del PDTI. También, se propone elaborar un Acuerdo de Funcionamiento (AF) en cada grupo de usuarios/as o comunidad para acordar colectiva y localmente cómo participar y tomar decisiones en el programa; así como la fusión de los distintos recursos del programa en un Fondo Único de Financiamiento (FUF), con el fin de propiciar la realización de inversiones colectivas. La creación de estos tres nuevos componentes permitiría generar una mayor participación y poder de decisión en los grupos de usuarios/as y comunidades (INDAP, 2016c):

**TABLA 11. NUEVOS COMPONENTES DEL PDTI: ED, AF Y FUF**

Componentes del PDTI	Detalles del componente
<b>Estrategia de Desarrollo (ED)</b>	La ED expresa una visión compartida por la comunidad o grupo de usuarios sobre la situación esperada en el ámbito productivo y otras dimensiones en un horizonte de 4-5 años, estableciendo las principales líneas de acción para avanzar hacia esa situación esperada, teniendo en cuenta las oportunidades y restricciones presentes en el territorio. Constituye la principal referencia para organizar beneficios, evaluar su implementación. Será decidida y actualizada anualmente por los/as usuarios/as
<b>Acuerdo de Funcionamiento (AF)</b>	Tanto los grupos de usuarios/as como las Mesas de Coordinación, deberán acordar y elaborar un AF, que contenga los principales compromisos colectivos de los usuarios respecto a la implementación del Programa en su comunidad, los deberes y derechos de sus integrantes, el control social, el método de toma de decisiones, etc., y particularmente en lo relativo a Fondo Único de Financiamiento
<b>Fondo Único de Financiamiento (FUF)</b>	El FUF es un incentivo económico que estará destinado a financiar inversiones productivas y/o capital de operación de los/as usuarios del PDTI y su uso será decidido por el grupo de usuarios/as. El monto unitario se calculará dividiendo el total de presupuesto disponible para el PDTI por el número total de usuarios/as individuales del Programa, por lo tanto, el monto final del FUF corresponderá a la sumatoria de los montos unitarios de los usuarios pertenecientes a cada grupo de usuarios

**Fuente: Elaboración propia a partir de INDAP, 2017.**

Con estas propuestas INDAP llega a la segunda ronda de talleres, la que consistió en la realización de 119 talleres para presentar los resultados del diálogo desarrollado en la primera ronda y el plan de mejoramiento diseñado a partir de ello, esta vez con la participación de 2.100 representantes indígenas. En esta segunda instancia participativa se conversó sobre las medidas concretas de mejoramiento, para poder procesar las opiniones de los participantes sobre las propuestas y realizar los ajustes finales en las mejoras a implementar definitivamente. RIMISP realiza nuevamente la sistematización de los talleres, que en esta ocasión consistió en evaluar el nivel de aceptación o de rechazo de las medidas específicas que componen el plan de mejoramiento propuesto por INDAP, en base a las opiniones de los participantes del taller (RIMISP, 2016b). Así, se concluye que el plan de mejoramiento en general es evaluado positivamente por los participantes del segundo taller, como lo demuestra la “aceptación” o “aceptación con dudas operativas”<sup>185</sup> de la mayor parte de las medidas de transformación propuestas. Lo anterior no

<sup>185</sup> Las medidas aceptadas con dudas operativas “son aquellas medidas respecto de las cuales los participantes en los talleres, si bien aprueban la medida, presentan en forma sistemática opiniones o dudas sobre cómo se aplicaría en la práctica o cómo funcionaría específicamente en sus territorios” (RIMISP, 2016b, p. 72)

quiere decir que no haya voces críticas o de rechazo de alguna de las medidas, sino que a nivel agregado en los 119 talleres a nivel nacional estas tienden a ser aceptadas y recibidas positivamente.

Cabe mencionar que algunas medidas de mejoramiento presentan diferencias importantes entre pueblos y territorios, lo que obligó a estructurar los cambios de una manera flexible, permitiendo adaptar la nueva normativa a la realidad indígena local. Una de estas diferencias es la centralidad que se le otorga a la comunidad en la propuesta inicial de INDAP, como “usuario colectivo” de INDAP. Si bien la comunidad indígena es fundamental como espacio de articulación productiva para algunos pueblos, sobre todo en el sur para el pueblo mapuche, para los pueblos atacameño y aymara en el norte o para el pueblo rapa nui por ejemplo, la comunidad es más relevante en otros aspectos de la cultura, y en términos económico-productivos prefieren organizarse por rubro o por familias:

Una de las ... principales diferencias que tuvo ... [con el] proceso participativo en el continente, fue que allá se trabajó mucho con las comunidades indígenas ... con las comunidades en el pueblo mapuche, aymara ... Acá en la isla, si bien existen comunidades indígenas que son principalmente conformadas a través del organismo de la CONADI ... para obtener la personalidad jurídica ... generalmente las familias lo realizan para poder postular a alguna plataforma de financiamiento, para obtener algún proyecto que los apoye en términos productivos ... No tienen un pesar [*sic*] en términos ... productivos ... como etnia, ¿ya?  
(Entrevistada INDAP nivel Área)

Ante las consideraciones expuestas por cada territorio en la segunda ronda de talleres, la propuesta de rediseño se hace más flexible, permitiendo adaptar la propuesta de cambios a la realidad productiva, cultural y territorial de cada pueblo.

Luego, con la mayor parte de los ajustes al plan de mejoramiento del PDTI definidos y las dos rondas de talleres participativos con los pueblos y naciones indígenas finalizadas, a mediados de 2016 el INDAP comienza a socializar la propuesta de rediseño con los equipos técnicos o de extensión locales que implementan el programa. Esta etapa de socialización institucional interna levanta algunas preocupaciones entre los/as funcionarios/as y equipos técnicos locales, las que se transformaron en resistencias a este proceso de cambio de política.

La primera resistencia tuvo que ver con que los equipos técnicos locales no hayan sido incluidos en el proceso participativo de rediseño. Desde su perspectiva, como ellos/as son quienes implementan concretamente el programa, “dan la cara” a los/as usuarios/as en los territorios, y quienes conocen en terreno las dificultades de implementación del programa, debiesen haber sido considerados y consultados desde un inicio en el proceso. Para INDAP a nivel central, por otra parte, lo que se debía resguardar era el derecho de participación y decisión de los pueblos y naciones indígenas, así como el marco temporal de implementación del plan de mejoramiento. A ojos de algunos encargados regionales del PDTI, si bien se

entendía esta decisión del nivel central, esta afectó el nivel de compromiso de algunos equipos locales con el proceso de cambio:

No haber sido involucrados desde el comienzo ... está bien haber tenido el programa al comienzo en secreto, pero haberlo mantenido más tiempo de lo que se tuvo ... como participando algunos pocos, eso le hizo mal al proceso, porque no sumó la gente ... Lo entiendo desde la lógica de cuidar el éxito de lo que se quería hacer, pero [quienes] no participaron en esto era: 'Ahh, están otra vez con lo mismo, va a llegar el cambio de administración y van a quedar hasta ahí no más' ... El tipo nunca se convenció porque no sabía de qué se trataba, no lo sensibilizamos. (Entrevistado INDAP nivel Regional)

Fuimos bien críticos de que no se considerara a los equipos de extensión en este proceso ... los talleres fueron con ... los usuarios. Nosotros dijimos: deberíamos hacer un taller, como región por último, con nuestros equipos, para involucrarlos en este proceso, para ver las mejoras, porque ellos tenían mucho que decir ... pero sí, siempre nos dijeron que hubiera sido muy bueno que ellos hubieran participado. (Entrevistado INDAP nivel Regional)

Otra resistencia de los equipos técnicos y funcionarios/as a nivel local refería a la sobrecarga laboral que implicaba la implementación del plan de mejoramiento por sobre las actividades normales del programa de asistencia técnica y trabajo en los predios con los usuarios/as y labores administrativas; así como sobre las actividades de otros programas que debían ser implementadas por los mismos técnicos:

No creo que ... esté asentado un cambio dentro de la institución ... porque el proceso de generar mayor participación ... es un proceso de transferencia de poder ... Desde mi función burocrática o ... pública, yo le estoy entregando poder a la comunidad para que defina ... su programa y tenga más injerencia en él. Eso en el corto plazo, lo que genera para los funcionarios es más trabajo, porque tiene que escuchar más, ... generar más instancias de diálogo, y ... diseñar a partir de ciertos [criterios] lo que genera es una tensión muy fuerte ... porque definitivamente eso significa más esfuerzo, más conocimiento ... más tolerancia ... A diferencia del otro escenario ... en el cual yo decidía como funcionario ... planteaba lo que había que hacer, y ... definía incluso los recursos y las características de los proyectos, y con quien dialogaba y también con quien no. (Entrevistado INDAP nivel Nacional)

Yo creo que hubo resistencia ... porque en INDAP ... como toda institución muy grande, hay funcionarios, sobre todo ... de área ... que es el que lleva muchos años, que es el que ejecuta, supervisa la operación de distintos programas que confluyen a nivel de los territorios. Dentro de esa población ... hay funcionarios muy viejos que han visto como el INDAP va cambiando y para ellos es un peso muy grande que le cambien un programa ... porque les significa aprender nuevas normativas, nueva ejecución, muchas cosas. (Entrevistado INDAP nivel Nacional)

Demandó mucho tiempo ... el PDTI se llevó solo todo el trabajo de los ejecutivos [implicó] dejar otras cosas de lado ... era como demasiado ... complicado, demasiada dedicación ... porque tenemos una carga laboral excesiva ... hay todo un tema interno, entonces yo creo que también generó un desgaste, desgaste de reuniones, talleres. Tú sabes que las cantidades de mesas<sup>186</sup> [que hay] en el PDTI, todos los meses para ir a hablar de esto ... es increíble, o sea, yo le saco el sombrero a los colegas que le iban a hacer mesa pa [sic] todos lados, tenían mesa, mesa, mesa. (Entrevistado INDAP nivel Regional).

---

<sup>186</sup> Refiere a las mesas de coordinación territorial del programa, integradas por equipos locales de INDAP y los representantes de los grupos de usuarios/as.

Finalmente cabe destacar un tipo de resistencia que no tiene que ver con el proceso participativo ni con el plan de mejoramiento en sí, sino que con la oposición ideológica de algunos funcionarios/as e integrantes de los equipos técnicos a los cambios a implementar en el programa. Para los/as entrevistados/as esto tiene que ver con la antigüedad de algunos funcionarios, con una cultura asistencialista y paternalista arraigada en INDAP, así como con la expresión del racismo institucionalizado en los territorios rurales del país:

Muchos de ellos [no creen] en la participación, si no que ... en un Estado que debe solucionar, porque 'conoce a la gente', y debe solucionar las cosas de la gente, y la gente por tanto tiene que esperar esa ayuda ... Ese tipo de funcionarios es posible que nos hayamos encontrado, y de hecho fue así, una gran resistencia al cambio ... Hay otros ... más neutros ... que decían bueno, hagan las cosas, total después viene otro gobierno y esto va a volver a cambiar [dejando] pasar las cosas, sin tomar mucho en consideración lo que había ... no se oponía en ese sentido, de decir 'no quiero hacerlo', si no que decía 'ya, lo hago, no hay ningún problema, total esto va a cambiar'. (Entrevistado INDAP nivel Nacional)

El mundo indígena es complejo y nadie quiere tener problemas acá ... Si no se trabaja bien con las comunidades, o sea, como modo de amenaza ... de tenerles miedo ... Siempre lo he visto [desde] la dirección regional, siento un poco de hacerle el quite a las comunidades ... o sea, hay mucho funcionario que no vibran con esto ... Si tú les preguntas en su fuero más interno, preferirían que el INDAP no tuviera PDTI, que no se relacionara con las comunidades indígenas, y que el PDTI ... lo tuviera la CONADI ... Me recuerdo a colegas que me dijeron '¿y por qué vamos a tener programas especiales para los indígenas? O sea, que si después de los gays ... te vienen a pedir un programa ... ¿tú les vas a hacer un programa especial pa [sic] los gays?' ... esa era la discusión en ... 2009<sup>187</sup> ... Es una rueda lenta [porque] tú no vas a cambiar ese pensamiento y ... si hay cambios, es porque esas personas empiezan a jubilar, y llegan otros funcionarios más jóvenes con otra apertura. (Entrevistado INDAP nivel Regional)

A pesar de estas resistencias, los/as entrevistados/as destacan que en general el plan de mejoramiento pudo implementarse debido al compromiso mayoritario de los/as funcionarios/as y equipos ejecutores locales con este proceso de transformación, siendo un elemento central para asegurar su éxito.

En la siguiente tabla se sintetizan algunas características generales del PDTI rediseñado, realizada en base a la información oficial que genera el Estado chileno sobre este programa contenida en sus normas técnicas y procedimientos operativos (INDAP, 2017), el proceso y plan de mejoramiento del PDTI (INDAP, 2018a) y otras descripciones que el INDAP realiza sobre este desde su página institucional (INDAP, 2016a; 2018b).

**TABLA 12. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL ACTUAL PDTI**

PDTI (2016-2018)	
<b>Objetivo general</b>	Este programa está orientado a fortalecer las distintas estrategias de la economía de los pueblos originarios, comprendiendo a sus familias, las comunidades o cualquier otra forma de organización, en base a las actividades silvoagropecuarias y conexas, de acuerdo a su propia visión de desarrollo

<sup>187</sup> El año en que se creó originalmente el PDTI.

<b>Objetivos específicos</b>	Empoderar y habilitar a los grupos de usuarios/as, comunidades u otras instancias organizativas propias de los pueblos originarios para ser protagonistas con poder de decisión sobre sus procesos de desarrollo económico y productivo, diseñados de acuerdo con sus propias identidades, preferencias y objetivos
	Eliminar las brechas en las estrategias económicas de los usuarios/as, respecto de un óptimo técnico económico, según sus propios objetivos de desarrollo
	Fortalecer la relación de los pueblos originarios con otros actores relevantes del desarrollo económico y productivo territorial
	Promover activamente la articulación real de los servicios públicos, niveles de gobierno y programas que tengan relación con el desarrollo productivo y económico de los pueblos originarios
<b>Público Objetivo</b>	Dirigido a los pueblos originarios, comprendiendo a sus familias, las comunidades o cualquier otra forma de organización, que desarrollan actividades silvoagropecuarias y/o actividades conexas en el territorio rural, que tengan necesidad de mejorar o mantener sus sistemas productivos y/o desarrollar nuevos emprendimientos y/o negocios en sus territorios. Podrá ser usuario/a del programa un representante por familia
<b>Cobertura</b>	El PDTI atendió a casi 48.000 usuarios/as en 2017, pertenecientes a 7 pueblos originarios, en 10 de las 16 regiones de Chile. En 2018 atendió a 48.814 agricultores de pueblos originarios
<b>Funcionarios/as</b>	En 2018 en INDAP hubo 1.547 funcionarios entre todos sus programas, de los cuales 729 (47%) corresponden a mujeres y 818 (53%) a hombres (INDAP, 2018b)
<b>Presupuesto</b>	El 75% de su presupuesto lo pone INDAP y 25% la CONADI. El año 2018 este programa tuvo un presupuesto ejecutado de \$32.397.000.423 pesos chilenos
<b>Inicio del programa</b>	Nace en 2009 en el primer gobierno de Michelle Bachelet Jeria. Tiene un rediseño mayor entre 2015 y 2018, el plan de mejoramiento del PDTI
<b>Programas antecesores</b>	El PDTI no tiene un programa antecesor, pero inicialmente se inspira en la estructura operativa y conceptual del PRODESAL de INDAP, creado para la agricultura familiar campesina en general. Cabe destacar, como señalan varios/as entrevistados/as, que este se crea cuando finaliza el Programa Orígenes, principal política para pueblos indígenas en Chile entre 2000-2008
<b>Normativa que los regula actualmente</b>	Resolución exenta N° 001090, que modifica la resolución exenta N° 001847 que aprueba las Normas Técnicas y procedimientos operativos del PDTI INDAP-CONADI y fija el texto refundido de dichas normas <a href="https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/normas-t%C3%A9cnicas-y-procedimientos-operativos-pdti-(indap-conadi)-resoluci%C3%B3n-001090-(04-01-2019).pdf?sfvrsn=0">https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/normas-t%C3%A9cnicas-y-procedimientos-operativos-pdti-(indap-conadi)-resoluci%C3%B3n-001090-(04-01-2019).pdf?sfvrsn=0</a>
	Resolución exenta N° 006743, que aprueba las Normas Técnicas y procedimientos operativos del PDTI INDAP-CONADI en la Isla de Rapa Nui, y fija el texto refundido de dichas normas <a href="https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/resoluci%C3%B3n-6743-aprueba-normas-pdti-rapa-nui-(01-02-2019).pdf?sfvrsn=0">https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/resoluci%C3%B3n-6743-aprueba-normas-pdti-rapa-nui-(01-02-2019).pdf?sfvrsn=0</a>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de INDAP, 2016a; INDAP, 2017; INDAP, 2018a; INDAP, 2019; INDAP, 2018b.

De este modo, se llegó a la redacción de la nueva normativa y diseño de los procedimientos operativos del programa en julio de 2016 (INDAP, 2017) y posteriormente se desarrolló la adaptación de metodologías participativas<sup>188</sup> desde INDAP, con la asesoría técnica de RIMISP, para implementar los nuevos componentes en todos los territorios en que se ejecuta el PDTI. También, RIMISP realizó un seguimiento a la implementación del plan de mejoramiento en algunos territorios, con el fin de detectar problemáticas emergentes sincrónicamente con la propia implementación, para que INDAP pudiese diseñar soluciones pertinentes a la realidad de los territorios observados.

Durante 2017, por otra parte, se realiza el proceso participativo con el pueblo rapa nui, que cuenta con elementos propios en comparación a los talleres realizados con los pueblos indígenas en el continente

<sup>188</sup> Para el desarrollo de las ED se utilizó la metodología de los mapas parlantes, para el de los AF una adaptación del café mundial y asambleas para la toma de decisiones sobre el FUF (INDAP, 2018a).



(como describen los/as entrevistados/as en las siguientes citas), derivando este finalmente en la construcción de una normativa propia y específica para este pueblo y territorio:

El proceso participativo ... en el continente el año 2016 generó una normativa, la cual se esperaba [validar] con el pueblo rapa nui y, en el caso que saliera aprobada [recogerla], considerarla [en] la ejecución del PDTI acá en la isla. Pero, al hacer una revisión interna ... como área ... nos dimos cuenta que, si bien había una visión ... indígena porque fue elaborada a partir de los otros ocho pueblos originarios que se encuentran en el continente, no cumplía con varias ... aspiraciones por partes de los usuarios locales ... Entonces se llevó este planteamiento a nivel central [y se] consideró ... que era pertinente que ... el proceso participativo ... se hiciera específicamente para nosotros [con] una normativa especial para el territorio rapa nui. Entonces, es un proceso que nosotros realizamos durante [2017] y una de las ... principales diferencias que tuvo en comparación al proceso ... en el continente, fue que allá se trabajó mucho con las comunidades indígenas [y acá] lo que se realizó fue considerar al 100% de los usuarios individuales como personas naturales que son parte del pueblo rapa nui, para participar ... Nosotros también validamos con las autoridades tradicionales ... de la isla, que en este caso son ... la CODEIPA<sup>189</sup> ... la subcomisión de desarrollo que está conformada por 5 representantes del pueblo rapanui y que nace a partir de la ley indígena. (Entrevistada INDAP nivel Área)

Tanto el proceso participativo como el resultado normativo diferenciado entre la isla y el continente llevan al equipo del INDAP a realizar una reflexión sobre el enfoque territorial implementado durante el proceso. Por ejemplo, para algunos/as funcionarios/as entrevistados/as no se consideraron a cabalidad las necesidades productivas específicas de los pueblos y naciones indígenas del norte, en contraste con los del sur y específicamente el pueblo mapuche:

Hubiese sido interesante haber tenido una normativa para los pueblos originarios de la zona norte distinta a la zona sur. El norte era muy distinto ... y nos dimos cuenta en el transcurso ... Probablemente parte de la resistencia a ciertos cambios en el norte se debe a haber hecho una normativa ... que los vinculaba a una forma de entender este proceso ... la comunidad indígena y los territorios más hacia al sur más que [para el] norte. Y ahí probablemente faltó para los pueblos ... collas, aymaras, atacameños, los likanantay, principalmente. (Entrevistado INDAP nivel Nacional)

La verdad es que como nosotros somos una región extrema ... hay varios ámbitos como que no nos sentimos muy representados por la norma ... somos una zona especial, tanto por la dispersión, las distancias, la altura ... eso nunca se considera ..., debería claramente ser una norma aparte como la de Rapa Nui ... Quizás ... una reunión entre nivel central y la zona norte ... para que ellos puedan considerar varios aspectos ... Hay varias cosas como que la norma igual nos queda ... al debe de la realidad regional ... para que tuviera mayor pertinencia habría que considerar las zonas extremas, norte y sur [y] generar instancias de trabajo para que se pueda generar esa norma o bien incluirla, pero que salga explícito ... que tiene condiciones especiales ... Yo no puedo trabajar ... con la misma norma que Magallanes, es imposible, ni en clima, ni en inversiones, ni en producción de forraje, es todo diferente. (Entrevistada INDAP nivel Regional)

---

<sup>189</sup> La Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (CODEIPA) se crea en 1993 con la Ley Indígena N° 19253. La CODEIPA tiene, entre otras funciones, “formular y desarrollar planes y proyectos de desarrollo que eleven el nivel de vida de la comunidad rapanui y contribuyan a la conservación de su cultura, así como del medioambiente de la isla” (CONADI, 2021).

Se hace evidente de este modo que a pesar de que el proceso participativo de rediseño del PDTI en Chile fue más específico y relevante en el proceso global de transformación del programa que en el caso del proceso desarrollado en México para el PROECI, este también tuvo falencias. Al representar el pueblo nación mapuche el 89% del total de usuarios indígenas de INDAP (INDAP, 2015), los diversos instrumentos de política diseñados terminan siendo mayoritariamente pertinentes para este pueblo nación y su territorio, pero no necesariamente para los demás. Hacer una normativa PDTI para los pueblos y naciones del continente y otra para Rapa Nui sin duda fue un avance, pero en ese contexto no se comprende por qué no se hizo también una norma específica para la macro zona norte. Esto es, la norma del PDTI es más flexible, territorial y culturalmente pertinente que las reglas de operación del PROECI, pero aún no lo suficiente.

Otra lectura que se le podría dar a esto último es que, como se observó en el Capítulo II, desde el gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle el llamado conflicto mapuche y la necesidad del Estado de “pacificarlo” articula la mayor parte de la política indígena en Chile (Bello, 2007; Figueroa Huencho, 2016). La importancia numérica, histórica y política de este pueblo nación en la vinculación del Estado con los pueblos y naciones indígenas en Chile, así como su lucha anticolonial sostenida desde hace siglos, provocan que el diseño de instrumentos públicos gravite hacia dar una respuesta a las demandas mapuche en específico, en detrimento de las demandas de los demás pueblos que habitan en el país.

### 3. Representaciones sobre los pueblos y naciones indígenas subyacentes a los programas

Como se observó en los capítulos anteriores, además de la narrativa explícita con que el Estado construye su política indígena y las prácticas e instrumentos concretos que de esta se derivan, también existen ciertas concepciones y representaciones sobre las naciones, pueblos y personas indígenas que les subyacen. El caso de las políticas de fomento productivo rural indígena no es diferente, y en el discurso y las prácticas de los/as funcionarios/as entrevistados/as (y de los/as demás funcionarios/as del PDTI y el PROECI), en la normativa y las reglas de operación y a la implementación de ambos programas, y en definitiva en la intervención socio-productiva del Estado en los territorios indígenas, se pueden observar dichas representaciones. A continuación, se identifican las representaciones existentes en el discurso de los/as entrevistados/as sobre los pueblos y naciones indígenas que participan de ambos programas, y luego se analizan para comprender algunos de los elementos que sustentan sus diseños.

Las representaciones sociales son un conjunto organizado y jerarquizado de saberes que un grupo humano elabora respecto de un fenómeno social determinado —en este caso la etnicidad y la producción indígena rural— conformado un sistema de sentido específico respecto al mismo. Estas representaciones conforman sistemas de interpretación colectiva que se ponen en evidencia en las opiniones, juicios y

creencias de una comunidad particular sobre dicho fenómeno y juegan un rol crucial en la posibilidad de comunicación y la cohesión social de esa comunidad, así como en la orientación práctica de sus acciones sobre el mismo (Pardo, 2007).

Las representaciones que circulan en el INDAP y el INPI sobre los pueblos y naciones indígenas, a las que podemos acceder a través del discurso de los/as funcionarios/as entrevistados/as y a través de los diseños de los propios programas, tienen consecuencias en lo que se entiende y lo que se ejecuta concretamente como fomento productivo rural indígena desde el Estado y, también, en lo que se practica como tal por sus agentes en los territorios indígenas específicos. Si bien es cierto que en el territorio existe una negociación entre el/la funcionario/a agente estatal y el/la usuario/a indígena del programa sobre cómo este se implementa concretamente —porque este último no es pasivo ante la intervención del mismo en su cotidianidad (De la Maza, 2012)— las representaciones sociales sobre los pueblos y naciones indígenas que se concretizan en el diseño de los programas definen el marco en el que dicha negociación será efectuada. Estas representaciones influyen en el diseño normativo de los programas y los instrumentos que estos utilizan, en la operación e implementación de los reglamentos que orientan las acciones de los agentes con los indígenas y en el accionar concreto de esos agentes estatales en los territorios indígenas rurales, constituyendo un campo de interacción intercultural específico.

Las representaciones sobre las personas, pueblos y naciones indígenas que se muestran en las siguientes tablas, se corresponden con códigos del análisis textual de las entrevistas. La asignación de nombres a los códigos, representaciones y grupos es arbitraria y fue construida por mí, con el objetivo de organizar las visiones, concepciones, estereotipos y prejuicios sobre los indígenas que subyacen a los programas, para clasificarlas y analizarlas en grupos de representaciones y distinguir así las visiones predominantes que existen en el diseño de las políticas productivas focalizadas en estos en la actualidad. Cada tabla aborda un grupo de representaciones (agrupadas por temática) en donde se realiza una breve explicación de cada una de estas representaciones y se destacan<sup>190</sup> las que son preponderantes a partir del criterio de cuantas veces fue codificada dicha representación en el discurso de los/as entrevistados/as. El número indicado en la segunda columna de cada tabla (“Grounded”) muestra cuantas veces fue utilizado el código en el análisis textual de las mismas en el programa Atlas Ti, como proxy de su relevancia en el discurso de los entrevistados. A continuación de estas tablas, se profundiza en la explicación de las representaciones preponderantes en el discurso de los/as entrevistados/as, aportando citas ilustrativas de las mismas.

Cabe destacar que la representación mayoritaria, tanto en Chile como en México, es la de los pueblos indígenas como pobres o como sujetos de necesidad (Agudo, 2015; Rose, 2006).

---

<sup>190</sup> Marcadas en verde claro en la tabla.

**TABLA 13. REPRESENTACIÓN DE LAS PERSONAS, PUEBLOS Y NACIONES INDÍGENAS COMO SUJETOS POLÍTICOS**

Grupo de representaciones	Grounded	Representación sobre los indígenas	Descripción
Indígena como sujeto político	7	Indígena como "sujeto de derecho público"	Representación y figura jurídica presente en México. Entrevistados/as señalan que uno de los principales cambios del gobierno de AMLO, y luego en los programas del INPI durante su gobierno, es reconocer a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público. Esto les permite participar en políticas públicas bajo sus propias formas de organización y poder recibir recursos del INPI de manera directa, sin pasar por intermediarios
	2	Indígena como "sujeto político"	Representación presente en entrevistas de Chile. Entrevistados/as señalan que este discurso sobre los indígenas es actualmente minoritario en INDAP y es el que se busca instalar con el rediseño del PDTI en la institución. Al momento de realizar el proceso de rediseño de este programa, INDAP aún abordaba su trabajo con indígenas desde una perspectiva paternalista y asistencialista y sin pertinencia cultural en algunos territorios. El entender al "usuario/a" del PDTI como sujeto, este se apropia del mismo (no solo opina y participa, sino que toma decisiones y se corresponsabiliza del proceso)

**Fuente: Elaboración propia a partir del análisis textual de las entrevistas a expertos/as y funcionarios/as de ambos programas en Atlas Ti.**

Como se puede observar, la primera representación relevante identificada es la de los pueblos y naciones indígenas como sujetos de derecho público en México, asociado a proyecto de gobierno de la 4T y al proyecto concreto de transformación constitucional ya mencionado. En este caso, la representación tiene un efecto jurídico y administrativo concreto, cambiando el nivel de pueblos y comunidades indígenas frente al Estado, facilitando enormemente la entrega de recursos, la coordinación y otros, como ya se describió anteriormente. Si bien no es equivalente, se puede decir que su análogo en el caso de Chile es la representación del indígena como sujeto político, y de los pueblos y naciones como sujetos políticos colectivos.

Los/as entrevistados/as señalan que esta noción aún no está instalada a nivel social en ninguno de los dos países, sino que es un cambio que se estaría dando actualmente y que se busca propiciar también con el rediseño de los dos programas. Esto, debido a que el entendimiento de los pueblos y naciones indígenas como sujetos colectivos con derechos políticos facilita operativizar dentro de los programas formas concretas para ejercer el derecho a la libre determinación de los pueblos y a la autonomía, y poco a poco romper la tradición asistencialista que aún predomina en el INPI y el INDAP:

[Ven] un sujeto empobrecido que necesita de mi ayuda y que yo tengo la solución para él, desde una visión muy asistencialista [Hay que] cambiar la visión ... Primero es un sujeto, y ese sujeto se articula con otro, tiene poder de decisión ... sobre su futuro, de acuerdo a sus propias formas de como concebir el mundo [Eso era] parece, demasiado revolucionario. (Entrevistado INDAP nivel Nacional)

**TABLA 14. REPRESENTACIÓN DE LAS PERSONAS, PUEBLOS Y NACIONES INDÍGENAS COMO OTREDAD**

Grupo de representaciones	Grounded	Representación sobre los indígenas	Descripción
Indígena como otredad	10	Indígena como "diferente/otro"	Representación presente exclusivamente en las entrevistas de Chile, que está en la base del diseño del PDTI. El rediseño implica hacer fomento productivo "de una forma diferente". No basta una inyección de recursos, porque los pueblos y naciones indígenas son culturalmente distintos de los/as pequeños/as productores/as no indígenas que atiende INDAP. La existencia de la focalización en los pueblos y naciones indígenas se justificaría también en función de esta diferencia
	11	Indígena como "inasible para el/la profesional silvoagropecuario/a"	Representación presente exclusivamente en las entrevistas de Chile. Surge del gran cambio cultural que implica para INDAP, acostumbrado exclusivamente a trabajar temas productivos con pequeños/as productores/as y campesinos/as desde una perspectiva técnica silvoagropecuaria, el incorporar en solo 4 años un enfoque intercultural con pueblos y naciones indígenas. Algunos/as funcionarios/as se resistían al cambio porque esta diferencia cultural indígena les parece poco importante productivamente, o difícil de comprender, o que no debería afectar su trabajo "exclusivamente técnico"

**Fuente: Elaboración propia a partir del análisis textual de las entrevistas a expertos/as y funcionarios/as de ambos programas en Atlas Ti.**

Otro grupo de representaciones relevante dentro de las entrevistas es la del indígena como un "otro", caracterizado a partir de su diferencia respecto de un "nosotros", presente exclusivamente en Chile. Esta representación es la que subyace a la focalización del programa PDTI en los pueblos y naciones indígenas, que reconoce que las diferencias culturales y específicamente productivas entre los/as productores/as silvoagropecuarios/as indígenas y no indígenas en Chile es tal, que se justificaría tener programas diferenciados para ambos grupos (por ejemplo, el PDTI y el PRODESAL). Hacer fomento productivo rural con estos grupos con características tan diferenciadas en su relación con la naturaleza, su concepción de desarrollo, sus prioridades y objetivos productivos, las leyes que los protegen, etc. debería implementarse para los/as entrevistados/as desde esta visión, a través de programas pertinentes culturalmente y focalizados en cada grupo, para que el Estado tenga la capacidad de trabajar de forma efectiva con cada uno, teniendo presente "su diferencia":

Creo que la focalización es un acierto, absolutamente. No puede ... existir un mismo programa para un sector campesino indígena que uno no indígena ... por las relaciones socioculturales que se establecen ... un tejido social ... tan distinto ... determina finalmente como se hacen las cosas, desde su percepción de mundo ... Su cosmovisión particular ... tiene implicancias en la vida diaria, en las relaciones culturales [y] económicas, en cómo se hacen productivamente las cosas, en por qué se deben hacer. Se debe tener una mirada sobre un recurso como el bosque [las] aguas [porque] hay una mirada muy distinta a una mirada netamente economicista ... por muy sustentable que sea ... la mirada en pueblos indígenas es sumamente más compleja que solo ... recursos naturales. No es lo mismo decir necesitamos hacer un manejo sustentable del bosque nativo, aquí una comunidad indígena en el sur te diría que más allá del manejo sustentable y hacer ciertas marcaciones y sacar algunos de esos árboles se necesita una ceremonia previa, se necesita un diagnóstico espiritual de una machi, porque es posible que [en] algunos de esos árboles

marcados [haya] fuerzas espirituales, hay *ngen*<sup>191</sup> particulares dentro de esas plantas, que no se pueden sacar. Eso requiere una mirada desde la pertinencia cultural muy distinta a la mirada que debe tener desde la sustentabilidad. (Entrevistado INDAP nivel Nacional)

También, se agrega en el caso de Chile en esta representación de otredad, la idea de que los pueblos y naciones indígenas serían “inasibles” para los profesionales del ámbito silvoagropecuario debido a su formación profesional. El INDAP depende del Ministerio de Agricultura y su misión institucional es el desarrollo económico de los pequeños productores agrícolas y campesinos de Chile, por lo que en general sus profesionales y técnicos provienen mayoritariamente del ámbito silvoagropecuario. A estos profesionales no se los forma en competencias sociales, interculturales, etnicidad o en cómo trabajar concretamente con la diferencia cultural que implica hacer fomento productivo con los pueblos y naciones indígenas. Antes de la creación del PDTI en 2009 no existían programas focalizados en los pueblos y naciones indígenas en INDAP, por lo que nunca fue necesario para sus funcionarios/as saber cómo trabajar con estos o entender sus culturas. Esta representación busca hacer énfasis en que el rediseño implicó un profundo cambio cultural institucional y un verdadero desafío para los funcionarios/as, el que sortearon de la mejor manera posible a través de capacitaciones *ad hoc*:

Es muy difícil que un organismo como INDAP tenga una concepción del usuario indígena ... es una ... organización de veterinarios, ingenieros agrónomos ... yo creo que sería pedirle mucho, es muy difícil ... es un cambio cultural demasiado grande, demasiado profundo ... Fue solo un programa, pero un tremendo programa, no [es] un programa marginal, estás hablando de un programa enorme, que es un pedazote del INDAP. (Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe)

En el Ministerio de Agricultura cero, así, brutal, cero ... no tiene en la retina el mundo indígena rural, ... En INDAP ... empezamos a hacer un proceso, pero como todo proceso de cambio de este tenor requiere ... por lo menos unos 5 años ... de seguir discutiendo, modificando ... flexibilizando ... Se hizo un proceso de capacitación y de conversación de los colegas tanto funcionarios ... como de los equipos técnicos, que no se había hecho nunca en INDAP, o sea, es la primera vez que mucha de esta gente pasó por una reflexión, sentarse 3 días, escuchar cuestiones que no habían escuchado nunca, eso queda, eso sin duda alguna es campo ganado. (Entrevistada INDAP nivel Nacional)

Con “inasible” por lo tanto, se refiere a que el/la funcionario/a promedio de INDAP tiene pocas capacidades para trabajar con la especificidad cultural productiva indígena, y tiende a homogenizar el trabajo de fomento en relación a los pequeños productores no indígenas y campesinos que han sido los beneficiarios históricos de la institución.

---

<sup>191</sup> En mapudungun, *ngen* quiere decir literalmente “dueño”. Refiere a los espíritus dueños de la naturaleza silvestre en la espiritualidad mapuche, quienes son los encargados de “cuidar y preservar la vida, bienestar y continuidad de los fenómenos naturales en nichos ecológicos específicos a su cargo” (Grebe, 1994).

**TABLA 15. REPRESENTACIÓN DE LAS PERSONAS, PUEBLOS Y NACIONES INDÍGENAS COMO PEQUEÑOS PRODUCTORES SILVOAGROPECUARIOS**

Grupo de representaciones	Grounded	Representación sobre los indígenas	Descripción
Indígena como productor silvoagropecuario	10	Indígena como "pequeño productor/ propietario"	Representación presente en las entrevistas de funcionarios/as de INDAP en Chile, y en las de la SADER en México, más que en las del INPI. Se entiende principalmente a los/as beneficiarios/as indígenas de los programas como pequeños productores silvoagropecuarios, indistintos de los productores silvoagropecuarios no indígenas. La etnicidad y cultura no hacen ninguna diferencia en sus prácticas. Está presente en funcionarios/as del ámbito silvoagropecuario que no trabajaban en el PDTI antes, o que no trabajaban con una perspectiva intercultural hasta el rediseño de los programas, y en algunos casos se resisten a hacerlo ahora.

**Fuente: Elaboración propia a partir del análisis textual de las entrevistas a expertos/as y funcionarios/as de ambos programas en Atlas Ti.**

Otra representación significativa que se relaciona directamente con la anterior es la visión de los/as participantes indígenas de los programas de fomento productivo rural como “pequeños/as productores/as” o “pequeños/as propietarios/as” silvoagropecuarios/as, sobre todo en el INDAP en Chile y la SADER en México, no así en el INPI en México. Esta visión se instala desde el ámbito sectorial silvoagropecuario, que comprende de manera tradicional a todos/as los/as usuarios/as de sus programas productivos como productores/as silvoagropecuarios/as, clasificándolos por el tamaño de sus propiedades y producción, e independientemente de otros elementos socioculturales y políticos como la etnicidad. Luego, el rediseño de un programa productivo que incorpora participación, territorialidad, pertinencia cultural y enfoque de género como parte importante dentro del mismo, efectivamente genera un quiebre con esta representación más tradicional que solo observa a los/as usuarios/as de los programas desde el ámbito económico. Dentro de INDAP en particular, esta visión se correspondería con la representación que tienen los/as funcionarios/as más antiguos de la institución de los/as usuarios/as en general, debido a la cual presentan resistencias al proceso de cambio que implican los rediseños focalizados en los pueblos y naciones indígenas, ya que estos incorporan elementos sociales más allá de lo estrictamente productivo:

Siempre la discusión estaba en torno a que no existían instrumentos especiales para los pueblos originarios [Se] trataba a los agricultores como en términos generales ... y no hacía diferencia entre si eran pertenecientes a pueblos originarios o no. El símil [era] la diferencia entre hombres y mujeres [e INDAP] tenía programas especiales para la mujer. (Entrevistado INDAP nivel Regional)

En el INPI no sucede así, ya que esta institución está focalizada en la atención a los pueblos y naciones indígenas (y afromexicano) de México, por lo que los/as usuarios/as de los programas de fomento productivo son primero indígenas y luego pequeños/as productores/as y propietarios/as. Esto se observa también dentro de los equipos profesionales de los programas productivos del INPI, en donde a diferencia del INDAP y la SADER, hay profesionales del ámbito social y no solo del silvoagropecuario.

**TABLA 16. REPRESENTACIÓN DE LAS PERSONAS, PUEBLOS Y NACIONES INDÍGENAS POR GRADO DE ASOCIATIVIDAD**

Grupo de representaciones	Grounded	Representación sobre los indígenas	Descripción
Indígenas por grado de asociatividad	4	Indígena como "asociativo/comunitario"	Representación existente sobre los pueblos y naciones indígenas en las entrevistas de Chile y México que está en la base del diseño de ambos programas. Se basa en la idea de que la "comunidad indígena" se puede transformar en la base de estos programas productivos, porque todos los indígenas serían comunitarios y asociativos en sus prácticas productivas. Esta representación peca de centralismo y homogeneización de una realidad productiva y cultural que es mucho más diversa. En el caso del PDTI en Chile esto finalmente es modificado, abriéndose a la forma de organización que determinen los propios usuarios/as del programa
	2	Indígena como "individualista"	Representación presente en Chile, atribuida por funcionarios/as de INDAP a otros funcionarios/as de la institución que han puesto resistencias al proceso. Hace referencia principalmente al cómo se repartirá el FUF; existe temor en estos/as funcionarios/as de que el recurso que no se use asociativamente, acusando individualismo en los indígenas (a pesar de que lo realmente relevante es que estos decidan autónomamente que hacer con el FUF)

**Fuente: Elaboración propia a partir del análisis textual de las entrevistas a expertos/as y funcionarios/as de ambos programas en Atlas Ti.**

Un grupo de representaciones que, si bien no es significativo en el discurso de los/as entrevistados/as, está claramente presente en el diseño de ambos programas es el grado de asociatividad de los pueblos y naciones indígenas. Por medio de esta, se separa a los indígenas como "más asociativos" de los no indígenas como "menos asociativos", y a los indígenas entre los que tendrían más prácticas comunitarias de aquellos que tendrían más prácticas más individualistas. La representación de los pueblos indígenas como "más asociativos", es parte de lo que tiende a instalar a "la comunidad indígena" en el centro del PDTI y el PROECI, a pesar de que no todos los pueblos y naciones indígenas de Chile y México trabajan actualmente de forma comunitaria en el ámbito productivo (sin perjuicio de que sí lo hagan en otros ámbitos). Como se observó en el subapartado anterior, según explican los/as propios/as entrevistados/as, los pueblos mayas de Yucatán en México prefieren organizarse por familia y el pueblo atacameño en el norte de Chile prefiere organizarse por rubro, no con la comunidad. En este contexto, la imposición de una organización comunitaria en el ámbito productivo y en el rediseño de ambos programas, porque supuestamente los indígenas serían "más asociativos" o "comunitarios", es poco pertinente culturalmente e implica otra forma de homogeneización desde el Estado que no se corresponde con todas las realidades productivas indígenas locales en ambos países.



**TABLA 17. REPRESENTACIÓN DE LAS PERSONAS, PUEBLOS Y NACIONES INDÍGENAS DESDE UN ESTEREOTIPO IDEALIZADO**

Grupo de representaciones	Grounded	Representación sobre los indígenas	Descripción
Indígena en estereotipo idealizado	2	Indígena "buen salvaje"	Representación presente en las entrevistas de ambos países, que considera a los indígenas desde una perspectiva idealizada como seres "incorruptos, pacíficos y moralmente rectos", el buen salvaje en el sentido de Rousseau. Este discurso es señalado por altos funcionarios de ambos países como una idealización que algunos/as funcionarios/as realizan sobre los pueblos y naciones indígenas
	3	Indígena como "folklore"	Representación presente en las entrevistas de Chile. Funcionarios/as indígenas de INDAP denuncian que académicos y funcionarios/as de Estado han instalado una folklorización de la cultura indígena a través de sus programas productivos, reduciendo a los pueblos y naciones y sus luchas, a aquellos aspectos culturales que pueden ser "puestos en valor" en el mercado capitalista
	6	Indígena como "más cercano a la naturaleza"	Representación presente en las entrevistas de los funcionarios/as indígenas y otros/as funcionarios/as de INDAP en Chile. Implica que los pueblos y naciones indígenas se relacionan de una forma diferente y "más cercana" con la naturaleza, no solo desde lo productivo como recursos naturales, sino que también desde una perspectiva espiritual, social, etc. Luego, al trabajar con ciertos recursos estos programas deberían necesariamente adoptar una perspectiva intercultural, para tratar de entender el alcance real de los mismos en la cultura indígena en cuestión

**Fuente:** Elaboración propia a partir del análisis textual de las entrevistas a expertos/as y funcionarios/as de ambos programas en Atlas Ti.

Dentro de las representaciones sociales presentes en el discurso de los/as entrevistados/as, también existen estereotipos negativos racistas y otros estereotipos positivos idealizantes. Dentro de estos últimos, sin duda el que más se repite es que los pueblos y naciones indígenas son "más cercanos a la naturaleza"<sup>192</sup> que los no indígenas. Esta representación está presente principalmente en el discurso de los/as funcionarios/as de INDAP entrevistados/as en Chile y se vincula con la relación cultural diferenciada que tienen los pueblos y naciones indígenas con la naturaleza —destacada por los propios asesores interculturales de la institución— así como con la prioridad que los/as indígenas le darían al respeto a la naturaleza dentro del ámbito específico de la producción económica. Algunos/as entrevistados/as señalan que dada esta relación "otra" entre naturaleza/cultura, uno de los elementos centrales de pertinencia cultural que los programas de fomento productivo rural focalizados en estos debiesen incorporar, son sus maneras culturalmente específicas de vincularse con la naturaleza:

Las comunidades viven en torno a los recursos naturales y por lo tanto son muy permeables a lo que va a ocurrir con ... la crisis medio ambiental ... Esa es otra lógica de pertinencia que hay que recoger ... analizar cómo hay una diferenciación entre el común de la agricultura o del mundo rural en Chile [y] cómo abordar

<sup>192</sup> Se señala que esta representación es un estereotipo idealizante por ser una generalización, porque como pudo observarse en los talleres participativos del PDTI en 2015 y 2016 con más de 2 000 representantes indígenas de todos los pueblos y naciones indígenas reconocidos por el Estado de Chile hasta ese momento, no todos los pueblos y comunidades indígenas rurales conservan su relación cultural "otra" con la naturaleza, no todos anteponen necesariamente el respeto a la naturaleza a las necesidades económicas del día a día, y no todos plantearon este vínculo como un elemento central a considerar en la transformación programa.

esta temática por parte de los pueblos originarios ... es un elemento relevante ... de pertinencia cultural.  
(Entrevistado INDAP nivel Nacional)

**TABLA 18. REPRESENTACIÓN DE LAS PERSONAS, PUEBLOS Y NACIONES INDÍGENAS DESDE UN ESTEREOTIPO RACISTA**

Grupo de representaciones	Grounded	Representación sobre los indígenas	Descripción
Indígena en estereotipos racistas	2	Indígena como "inferior"	Representación basada en estereotipos racistas sobre los pueblos y naciones indígenas, que surgen en el caso de las entrevistas en Chile. Funcionarios/as indígenas de INDAP denuncian que el Estado inferioriza a los pueblos y naciones indígenas al no reconocer sus culturas, al folklorizarlas, al no abrir espacios deliberativos en sus programas, etc.
	4	Indígena como "flojo/ alcoholico"	Representación basada en estereotipos racistas sobre los pueblos y naciones indígenas que surge solo en el caso chileno. Son atribuidos por los/as entrevistados/as a la sociedad chilena en general o algunos funcionarios/as de INDAP que tendrían esa ideología racista y debido a ello no apoyaron el rediseño del PDTI, viéndolo como una pérdida de tiempo

**Fuente: Elaboración propia a partir del análisis textual de las entrevistas a expertos/as y funcionarios/as de ambos programas en Atlas Ti.**

Respecto de los estereotipos racistas, cabe decir que estos aparecen en el discurso de los/as entrevistados/as de INDAP como denuncia de los prejuicios discriminatorios que aún existen en la sociedad chilena, y por lo tanto también en el discurso de algunos funcionarios/as dentro de la institución, pero que no tendrían mayor relevancia en el diseño actual del PDTI. Ahora bien, estos si afectan su implementación cuando es uno/a de estos/as funcionarios/as racistas quien ejecuta ciertos componentes en algunos territorios, aunque sean minoritarios respecto a lo que no.

**TABLA 19. REPRESENTACIÓN DE LAS PERSONAS, PUEBLOS Y NACIONES INDÍGENAS COMO POBRES**

Grupo de representaciones	Grounded	Representación sobre los indígenas	Descripción
Indígena como pobre	4	Indígena como "campesino pobre"	Representación identificada por los/as funcionarios/as en las entrevistas de Chile y México, como una visión antigua y superada de los pueblos indígenas en el desarrollo rural actual. Sobre todo, respecto del concepto de campesino (años 60-70), que ya no se utilizaría. Resulta curiosa la asociación que todos/as los/as entrevistados/as que lo mencionan realizan entre campesino y pobreza
	33	Indígena como "pobre"	Representación predominante entre los/as entrevistados/as de ambos países, en los discursos y en las prácticas de ambas instituciones y sus funcionarios/as: "Hoy día la mirada es de un habitante rural pobre". Es algo explícito en las normativas y diseños operativos de ambos programas. A causa de esta representación se observa a los programas focalizados en indígenas como el PROECI y el PDTI, como programas sociales y no como programas productivos dentro de la estructura programática de Chile y México. El criterio más importante para la focalización de la población objetivo, aparte de etnicidad, es su grado de marginación social y pobreza material
	3	Indígena como "vulnerable"	Representación presente en las entrevistas de Chile y México, que incluye a la población indígena dentro de la población "socialmente vulnerable" del país. Asociada a la representación de pobreza material desde la que se observa a las personas indígenas en las políticas sociales

**Fuente: Elaboración propia a partir del análisis textual de las entrevistas a expertos/as y funcionarios/as de ambos programas en Atlas Ti.**

Ahora bien, la representación del/a indígena usuario/a de los programas PDTI y PROECI como un/a habitante pobre de territorios rurales —esto es, como sujeto de necesidad (Agudo, 2015; Rose, 2006)— es la que predomina en el discurso de los/as entrevistados/as tanto en Chile como en México, y luego en el imaginario de los/as agentes de Estado que diseñan e implementan los programas de fomento productivo rural en ambos países. Independientemente de que los/as entrevistados/as adopten una perspectiva crítica sobre esta representación, en general reconocen que aún prevalece dentro del Estado, a pesar de los esfuerzos de transformación realizados por ambos procesos de rediseño. Como se explica a continuación, esta visión todavía se encuentra muy arraigada en América Latina, debido a que las transformaciones estructurales ocurridas en los años 80-90 a través de la modernización neoliberal (Schild, 2000) aún permanecen vigentes:

Va a haber muchos más recursos para los pueblos indígenas de los que había antes<sup>193</sup>, eso casi lo doy por descontado ... va a haber más atención, más presupuesto, más programas ... sin duda. Mucho de ello por su condición de pobres, no ... por su condición de indígenas. (Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe)

Pese a todos los recursos que tú le metes a inversión, entre indígenas y *wingka*<sup>194</sup> se produce un delta en diferencial de inversión altísimo ... Dentro de los pobres, lo más pobres son los indígenas, y ya han sido eternamente postergados, y poder equilibrar esa balanza es muy complejo. Yo le hubiera metido el doble de subsidios y ... me quedaba corta ... ha sido tantos siglos de segregación y de exclusión que es necesario meterle con la pala los subsidios ... Con plata se compran huevos. (Experta Internacional)

Hoy día la mirada es de un habitante rural pobre. Entonces el empobrecimiento de la ruralidad establece que esa persona indígena o no indígena requiere de un apoyo de parte del Estado con una mirada principalmente subsidiaria. (Entrevistada INDAP nivel Nacional)

Tenemos el aval ahorita de atender a las comunidades no solo indígenas, sino las comunidades ... en muy alta marginación. Ese es el primer mandato que tenemos ... porque hay indígenas muy necesitados ... en muy alta marginación, comunidades que no están trazadas como 'indígenas en extrema pobreza'. (Entrevistado INPI nivel Municipal)

Los nuevos que asumen<sup>195</sup> ... me ha parecido que he visto más colegas que están más como 'atender a este pobre desamparado' ... a veces prima esa cuestión de 'el indefenso' ... o lo miras como indefenso o lo miras como un alcohólico. (Entrevistado INDAP nivel Nacional)

A pesar de los esfuerzos realizados por construir programas más participativos y culturalmente pertinentes a través de ambos procesos de rediseño, la pobreza sigue siendo un criterio central en la focalización y la selección de usuarios, y la representación mayoritaria sobre los pueblos y naciones indígenas desde la que se posicionan los/as funcionarios/as al implementar estos programas. En el caso de INDAP en Chile, uno

---

<sup>193</sup> Se refiere a la prioridad dada a los pueblos indígenas en el gobierno de López Obrador, en comparación con el sexenio anterior.

<sup>194</sup> Ver nota 84.

<sup>195</sup> Se refiere a los/as funcionarios/as que ingresaron a INDAP durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera, con posterioridad al proceso de rediseño del PDTI.

de los tres requisitos para calificar como usuario/a de la institución (en cualquiera de sus programas) es tener menos de 3.500 UF en activos, lo que debe ser acreditado estando inscrito en el Registro Social de Hogares<sup>196</sup> del MIDESO, con una calificación socioeconómica perteneciente al 70% más pobre (INDAP, 2021). En el caso del INPI en México, como se mencionó anteriormente, uno de los requisitos para calificar como beneficiario/a del PROECI (y antes del PROIN) es pertenecer a localidades indígenas con índices de alta y muy alta marginación (INPI, 2019d). Así, a pesar de que el gobierno de la 4T reconoce a través de la Ley del INPI a las comunidades y pueblos indígenas como sujetos de derecho público, esta transformación se da solo a nivel discursivo, pues en la práctica el INPI tiene criterios de focalización bastante similares a los que tenía anteriormente la CDI:

Te hablan de criterios de elegibilidad [que] para nosotros, en términos de población indígena, es que sean comunidades de alta y muy alta marginación [y] localidades que tenga el 40% o más de población indígena ¿no? Esos son los criterios que utilizan [para] considerar o no considerar a una comunidad elegible, para que pueda ser sujeta de apoyo. (Entrevistada INPI nivel Estatal)

Creo que ha primado, y en esta administración<sup>197</sup> es más fuerte ... invisibilizar al usuario indígena ... como que no existe, como que es un pobre igual ... a cualquier otro. De hecho, uno de los parámetros que ocupa el INDAP hoy día para calificar al usuario, es el registro social de hogares (RSH) [que] califica a un usuario si es primero usuario de INDAP o no, y luego a que programa puede acceder. El riesgo ... es de que se pierda un programa que pretende tener mucha pertinencia cultural como es el PDTI ... muchos funcionarios todavía están con esta lógica ... tal vez por normativa, porque ha sido el primer acercamiento al usuario el RSH, de mirarlo si es pobre o no, y en ese sentido de no entender que estamos frente a un usuario o un actor local muy distinto, y que tiene una diferenciación etnocultural fuerte, como es una persona perteneciente ... a un pueblo originario. (Entrevistado INDAP nivel Nacional)

Este sujeto indígena que es usuario/a del PDTI y del PROECI también es definido desde los Estados de Chile y México a través de los criterios de selección de estos, independientemente y con anterioridad a los procesos de rediseño realizados entre 2015 y 2020 por ambos programas. La pobreza de sus beneficiarios es un criterio central para ambos programas, sin importar que las instituciones que los cobijan tengan objetivos tan diferentes (INDAP es un servicio sectorial silvoagropecuario dependiente del MINAGRI para atender a los pequeños productores agrícolas y campesinos de Chile, y el INPI es la autoridad del poder ejecutivo federal mexicano en todos los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afroamericano). En definitiva, además de indígena hay que “ser pobre” para poder participar.

De este modo, a pesar de la buena fe con la que se desarrollaron ambos procesos de rediseño, de la relevancia creciente que tiene la participación entendida como toma de decisiones efectiva por parte de

---

<sup>196</sup> El Registro Social de Hogares es “un sistema de información cuyo fin es apoyar los procesos de selección de beneficiarios de un conjunto amplio de subsidios y programas sociales ... Dentro de la información disponible en el Registro Social de Hogares, se incluye la Calificación Socioeconómica, que ubica a cada hogar en un tramo de ingresos” (MIDESO, 2020).

<sup>197</sup> Se refiere al segundo gobierno de Sebastián Piñera.

las comunidades y de los esfuerzos concretos por dotar de pertinencia cultural, territorial y de género a estos programas, así como de capacitar a sus funcionarios/as en las competencias necesarias para enfrentar este desafío en el caso del PDTI, en general la representación que prevalece en ambas instituciones es la del indígena como sujeto de necesidad (Agudo, 2015; Rose, 2006). De este modo se puede afirmar que, a pesar de los importantes cambios realizados al PDTI y al PROECI y del reconocimiento discursivo de la diversidad étnica y de los pueblos y naciones indígenas como sujetos políticos, en la política de fomento productivo rural focalizada en estos en ambos Estados aún se los comprende principalmente como grupos carentes de los recursos y capacidades necesarias para generar un desarrollo propio sin apoyo estatal o de la cooperación internacional —y no como sujetos políticos e históricos que pueden y tienen derecho a autodeterminarse para alcanzar su propio desarrollo—.

Como se observó en el Capítulo I, las políticas sociales son una tecnología política (Shore y Wright, 1997), una forma de poder (Foucault, 2007) construida primero sobre un sujeto de bienestar universal que a partir del giro neoliberal fue transformado en sujeto de necesidad e incorporado y gobernado mediante las solidaridades y dependencias colectivas que se crean a través de estas mismas políticas (Agudo, 2015; Rose, 2006). Las políticas sociales y económicas focalizadas en pueblos y naciones indígenas hacen parte de la gubernamentalidad neoliberal (Foucault, 2007), constituyendo formas difusas de poder disciplinario que buscan crear sujetos indígenas funcionales al contexto neoliberal. Como se planteó en los capítulos precedentes desde una perspectiva teórica latinoamericanista crítica, este poder disciplinario es conceptualizado como multiculturalismo neoliberal (Hale, 2002; Bolados, 2017; Richards, 2016; Rodríguez, 2011).

El multiculturalismo neoliberal se expresa como un discurso oficial, acciones y programas concretos —un enfoque de política— para resolver<sup>198</sup> la cuestión de la diversidad étnica interna al Estado (Gutiérrez, 2006). En este, el Estado no solo garantiza a los pueblos y naciones indígenas el acceso a programas socioeconómicos asistencialistas y subsidiarios, sino que además promueve algunos derechos colectivos de reconocimiento cultural, como medidas compensatorias en tanto grupos sociales “en desventaja” (Bolados, 2017; Lenton y Lorenzetti, 2005). A través de los políticas sociales multiculturales que se construyen desde este enfoque, se distingue al “indio permitido” (Hale y Millaman, 2005; Rivera Cusicanqui, 2008; Rodríguez, 2011), sujeto indígena funcional al Estado neoliberal, que realiza demandas de reconocimiento cultural e inclusión socioeconómica pero sin cuestionar las estructuras de dominación profundas que le oprimen, convirtiéndose en portador y reproductor del discurso multicultural oficial, y renunciando a ser sujeto histórico para acomodarse en el espacio de inclusión que se le ofrece como sujeto

---

<sup>198</sup> “Resolver”, pues la heterogeneidad interna es entendida como un problema por el Estado, sea étnica, política, etc.

de necesidad. En el mismo movimiento, el Estado neoliberal también distingue las demandas indígenas aceptables (reconocimiento cultural, inclusión socioeconómica, etc.) de las inaceptables (recuperación y autonomía territorial, movilización anticolonial, etc.), promoviendo las primeras a través de espacios de participación y agencia específicos para los/as indígenas dentro de los programas sociales multiculturales, y condenando, reprimiendo y desmovilizando con todo el poder del Estado las segundas. Dicho de otro modo, las demandas de los pueblos y naciones indígenas son escuchadas por el Estado, siempre que estas no impliquen una redistribución real de los recursos económicos y el poder (Assies, 2009; Bolados, 2017; Hale, 2002; Richards, 2016; Rodríguez, 2011). De este modo se configuran nuevas formas de dominación sobre los pueblos y naciones indígenas que son específicas al contexto neoliberal, convirtiendo al multiculturalismo en parte fundamental de su ideología y estrategia de gobernanza (Boccaro y Bolados, 2008; Bolados, 2017; Hale, 2005; Richards, 2016).

En este contexto en que el Estado construye a los pueblos y naciones indígenas como sujetos de necesidad, los programas de fomento productivo rural focalizados en estos como el PDTI y el PROECI en la práctica se siguen implementando en muchos territorios como acciones paliativas de la pobreza rural y para la inclusión socioeconómica de los/as mismos/as (Bolados, 2017) y no como acciones para generar desarrollo económico indígena a nivel comunitario y territorial. Así, a pesar de los procesos de rediseño y de que el discurso oficial represente a los/as usuarios/as de estos programas como sujetos de derecho público y/o sujetos políticos, en la práctica el Estado se sigue relacionando con los pueblos y naciones indígenas desde “la necesidad” y no para garantizar el ejercicio de sus derechos colectivos.

Con esto no se plantea que la pobreza no exista entre los pueblos y naciones indígenas, pues como se menciona en la problematización inicial de esta investigación, la brecha económica estructural entre indígenas y no indígenas aún persiste en la mayor parte de los territorios rurales de América Latina. Lo que se propone a partir de estos resultados, desde la información obtenida en las entrevistas como en la revisión teórica de esta investigación, es que la concepción del indígena como “pobre, pobre rural, campesino pobre, vulnerable, etc.” o como sujeto de necesidad, antes que como sujeto histórico y sujeto político, condiciona el alcance que pueden llegar a tener los programas de fomento productivo rural investigados, así como en general la forma en la que el Estado se relaciona con los pueblos y naciones indígenas a través de sus políticas públicas, independientemente de si estas políticas son sociales, económicas o de otra índole.

#### 4. Representaciones sobre fomento productivo rural indígena subyacentes a los programas

Directamente relacionadas con las representaciones sobre las naciones, pueblos y personas indígenas que subyacen al discurso y prácticas de los/as funcionarios/as del PDTI y el PROECI entrevistados/as, se

encuentran también las representaciones sobre qué significa hacer fomento productivo rural con estos. No es lo mismo hacer fomento productivo para aumentar ingresos, para generar desarrollo territorial o para promover un desarrollo propio, así como no es lo mismo hacer fomento productivo con productores indígenas considerados como sujetos políticos que como sujetos de necesidad. A continuación, se identifican las representaciones existentes en el discurso de los/as entrevistados/as sobre qué significa para ellos/as hacer fomento productivo rural con pueblos y naciones indígenas desde el Estado, asociadas por grupos de representaciones. Posteriormente, se analizan y explican estos grupos de representaciones, así como las representaciones individuales dominantes dentro de estos grupos, consideradas así a partir del criterio de cuantas veces fue codificada dicha representación en el discurso de los/as entrevistados/as, como proxy de su relevancia dentro del mismo<sup>199</sup>. Al igual que en el anterior subapartado, el número indicado en la segunda columna de cada tabla (“Grounded”) muestra cuantas veces fue utilizado el código en el análisis textual de las mismas en el programa Atlas Ti. Se explica, además, cómo estas representaciones influyen en el diseño y ejecución de los programas según corresponda.

Se han agrupado las diversas representaciones sobre el fomento productivo rural indígena identificadas en el discurso de los/as entrevistados/as en cinco grupos principales, que responden a qué significa hacer fomento indígena para quienes diseñan e implementan estas políticas. Este es representado principalmente como inclusión socioeconómica en el capitalismo, como asistencia social, como seguridad alimentaria indígena, como desarrollo integral y, finalmente, como una intervención perjudicial para los pueblos y comunidades indígenas. Estas representaciones muestran las diversas ideas que subyacen al diseño de los programas, las que influyen en el alcance de su implementación, así como en el vínculo que establecen sus funcionarios/as en tanto agentes del Estado con los/as usuarios/as indígenas del PDTI y el PROECI. Estas se relacionan también con las representaciones que existen sobre los pueblos y naciones indígenas presentadas anteriormente, como se observará a continuación.

Cabe destacar que la representación mayoritaria, tanto en Chile como en México, es la que entiende el fomento productivo rural como una forma de facilitar a los pueblos y naciones indígenas el acceso al crédito y a la bancarización, como componente fundamental de su inclusión socioeconómica en el mercado y el capitalismo.

---

<sup>199</sup> Marcadas en verde claro en la tabla.

**TABLA 20. REPRESENTACIÓN SOBRE EL FOMENTO PRODUCTIVO RURAL INDÍGENA COMO INCLUSIÓN SOCIOECONÓMICA EN EL CAPITALISMO**

Grupo de representaciones	Grounded	Representación del fomento productivo rural indígena	Descripción
Fomento productivo rural indígena como inclusión socioeconómica en el capitalismo	8	Aumento de ingresos	Representación presente en ambos países que considera que los programas de fomento productivo rural focalizados en pueblos y naciones indígenas deben mejorar los ingresos de sus usuarios/as. Algunos/as entrevistados/as mencionan la relevancia del aumento de ingresos para generar autonomía económica (particularmente en las mujeres indígenas) y otros/as de manera crítica cuando esto se genera solo por transferencias directas (subsidios). En México, se menciona que el aumento de ingresos era el objetivo principal del PROIN mientras que en el PROECL actualmente sería la integración de cadenas de valor regional, pero también señalan que el gobierno de la 4T ha utilizado bastante las transferencias directas
	18	Facilitar acceso al mercado y comercialización	Representación presente en ambos países que considera que los programas de fomento productivo rural deben proyectar la producción de excedentes para la comercialización y no solo la producción para el autoconsumo (seguridad alimentaria). Estos deberían propiciar la comercialización de productos a través del acceso a los mercados locales, regionales, nacionales e incluso internacionales, y entregar apoyo al desarrollo de marcas y marketing, la creación de sellos de calidad en el caso mexicano ("Manos Indígenas" y "Paraísos indígenas" en México), etc. En ambos países se reconoce que la comercialización es una debilidad importante de los programas de fomento productivo, que han sido exitosos en mejorar/aumentar la producción, pero no tanto en facilitar la llegada de los productos indígenas a los diferentes mercados. Este es luego un desafío importante del PROECL y el PDTI para los/as entrevistados/as
	40	Acceso a crédito y bancarización	Representación mayoritaria presente en ambos países, que considera que los programas de fomento productivo rural deben facilitar el acceso de los pueblos y naciones indígenas al crédito, así como realizar acciones afirmativas con este fin. INDAP tiene un crédito propio creado en los años 60 junto con la institución y, en 2018, luego del rediseño del PDTI, se crea además un crédito específicamente indígena para disminuir la brecha en el acceso. El INPI no puede otorgar créditos por ley, por lo que facilita la incorporación de los/as indígenas a esquemas de crédito a través de la Financiera Nacional de Desarrollo (con fideicomiso del INPI). No más del 10% de los productores en México tiene acceso a crédito. Se habla de los pueblos y naciones indígenas como sector social que debe acceder a una banca social, en tanto tienen características diferentes (por ejemplo, la propiedad comunal no puede ser garantía de un crédito) y necesitan un proceso de maduración económica antes de acceder al crédito, por lo que no puede tener los mismos criterios que un crédito empresarial normal. Se señala como necesario formar una cultura crediticia en los/as usuarios/as indígenas (INPI)
	13	Formación de empresas y emprendimiento	La mirada empresarial es relevante en el fomento productivo rural en Chile, mientras que México es más asistencialista (el PROIN en el gobierno de EPN trató de instalar la mirada empresarial). En Chile el fomento productivo funciona con créditos agrícolas y en México más con transferencias directas, según experta internacional. Los productores en tanto empresarios tendrían que ser capaces de reproducir su sistema de forma autónoma, sino "mueren" (reproducción económica de la unidad de producción). Ahora, con ambos procesos de rediseño se habría superado al menos discursivamente esta representación del fomento como constitución de empresas en ambos programas, que entienden que no se debe imponer una nueva forma de agruparse el ámbito económico productivo a grupos humanos que ya están constituidos de otras maneras propias para su economía (familia, rubro, comunidad, territorio, etc.)



	22	Cadenas de valor territorial/ regional	Esta representación es exclusiva de México y se corresponde con los objetivos actuales del PROECI (antes era solo mejorar ingresos). En esta, el fomento productivo con pueblos y naciones indígenas debe conducir a la construcción y consolidación de cadenas de valor territorial y regional, para lo cual se financian elementos que desencadenen procesos de producción y transformación de valor
	3	Innovación tecnológica	La innovación tecnológica como un elemento relevante en el fomento productivo es planteada desde la SADER y no parece ser un elemento preponderante ni en el PROECI ni en el PDTI. Existe la representación de que los pueblos indígenas al estar apegados a sus culturas “no van a querer” o “van a tener dificultades” para implementar elementos que impliquen innovaciones tecnológicas respecto de sus formas propias acostumbradas en su cultura económica
	1	Limitado al capitalismo	Ambos procesos de rediseño tienen un “tope”, y es el modelo capitalista neoliberal. Los proyectos dentro de ambos programas no pueden generar alternativas económicas indígenas propias “fuera del sistema”, sino que deben aspirar a integrar cadenas de valor regional en la economía capitalista actual. Esas son las reglas del juego económico en las que se mueve el Estado y desde las que entiende qué es hacer fomento productivo indígena (o “hasta dónde” puede llegar) o con cualquier otro actor social

**Fuente: Elaboración propia a partir del análisis textual de las entrevistas a expertos/as y funcionarios/as de ambos programas en Atlas Ti.**

El grupo principal de representaciones sobre el fomento productivo rural indígena identificado reúne aquellas asociadas a la inclusión socioeconómica de los/as pueblos y naciones indígenas en el capitalismo o la generación de desarrollo económico a través de una mayor participación de los/as indígenas, individual y colectivamente, en el mercado (Bolados, 2017; Schild, 2000). Dentro de estas destacan la comercialización de productos indígenas y el acceso al mercado, el acceso a crédito y bancarización y la formación de cadenas de valor regional como las más mencionadas por los/as entrevistados/as y también como algunas de las principales estrategias de fomento de los actuales PROECI y PDTI. Luego de años de intervención estatal, la producción de los/as usuarios/as indígenas ya estaría resuelta en ambos casos, lo que faltaría es avanzar en la cadena de valor:

La parte de producción primaria estaba ... resuelta, pero se encontraron con ese dique de ... : ‘ahora tenemos producción, qué le hacemos’ ... fue una necesidad que se identificó de buscar avanzar en la cadena de valor ... Los recursos que manejamos son muy modestos en relación con cualquier institución pública ... sin embargo, hacemos un uso muy eficiente porque [invertimos] en cosas detonantes. Por ejemplo, desarrollamos ... la identidad comercial ... es algo que no cuesta en términos económicos, pero sí representa un brinco importante para la cadena de valor; también [en] el diseño de empaques ... registro de marcas ... códigos de barras ... certificaciones. (Entrevistado INPI nivel Federal)

Si bien las prioridades económicas han ido cambiando junto con los gobiernos —por ejemplo, el objetivo en el PROIN del sexenio de Peña Nieto era aumentar los ingresos y en el PROECI de López Obrador es formar cadenas de valor regional—, el desarrollo indígena que se puede construir desde los programas es siempre dentro del marco de la economía neoliberal. Las acciones concretas de fomento de los programas productivos observados —mejorar los ingresos, mejorar la comercialización de los productos indígenas, mejorar el acceso a crédito, construir cadenas de valor regional, etc.— buscan incorporar a los indígenas

y territorios rurales “rezagados” en las dinámicas económicas regionales, nacionales y globales, y no necesariamente propiciar la construcción de un desarrollo indígena propio, mucho menos uno “alternativo” que esté fuera de las dinámicas actuales del mercado. No se está haciendo un juicio al respecto, sino señalando que la pertinencia cultural de la que se podría dotar a ambos programas y el desarrollo que se podría construir a partir de las políticas públicas productivas del Estado tienen siempre un límite conocido de antemano por los/as funcionarios/as: el sistema neoliberal.

Se puede apoyar desde abajo la producción, generación de capacidades, incluso ... sostener a lo largo del tiempo los proyectos, pero las condiciones ... una vez que accedes al mercado regional o nacional, son las mismas reglas del juego no, de concentración del capital, de la rentabilidad. Entonces justamente esto rompe con lo previo, ... el que tu tengas una cooperativa pues no está muy de la mano con que compitas con Coca-Cola. Entonces ... tiene un alcance, tiene un techo que se conoce a priori ... tú no puedes ... competir con los gigantes ... debería acotarse y ... se hace, a ... un contexto de economía regional ¿no? y economía regional indígena ... Se intenta integrarlos por así decirlo, pero no se ha hecho de fondo el tema ... La regla es la misma pero las capacidades y la concentración del capital que se tiene es a priori muy diferente ... como lo que se ve entre el desarrollo del sur y del norte, que unos ya tenían cierto capital acumulado [es lo que] veo en el contexto micro regional. (Entrevistado INPI nivel Federal)

A veces creemos que ... todo se vende ... y pa [sic] muchas comunidades todavía está muy vivo el trueque, está muy viva la comunidad, el capital social ... y nosotros insistimos con un modelo en generación de ingresos. (Entrevistada INDAP nivel Área)

Esta incorporación de los pueblos y naciones indígenas a través de programas públicos en la economía neoliberal implica un avance de la frontera productiva hacia sus territorios y recursos naturales, y al mismo tiempo, un avance de la frontera colonial del Estado a través de sus políticas públicas (Calfucura, 2008; Segato, 2014). El paradigma desarrollista detrás del fomento productivo rural sigue entendiendo el desarrollo en un sentido de neo-modernización neoliberal, solo que con la incorporación de criterios ambientales, socioculturales, de género, de participación, territoriales, etc. como parte de la gubernamentalidad del multiculturalismo neoliberal (Bolados, 2017; Hale, 2002; Rivera Cusicanqui, 2010; Richards, 2016). Esto es, se incorporan algunos elementos culturales “propios” en las acciones de fomento del INPI y el PDTI, reducidas a un nivel local o regional, y siempre y cuando estas puedan coexistir con el modelo neoliberal global al que debe atenerse toda acción de fomento. De este modo, los programas productivos focalizados en pueblos y naciones indígenas del Estado en Chile y México son parte de la avanzada neoliberal y colonial sobre los territorios indígenas.

Cabe destacar que, a pesar de que el fomento productivo es representado primariamente como inclusión socioeconómica en el capitalismo por los/as entrevistados/as, no existe como contraparte una representación de los/as indígenas como sujetos de su propio desarrollo, ni siquiera como sujetos económicos “empresarios”. Se trata de un fomento productivo construido desde el multiculturalismo neoliberal, que incorpora las especificidades socioculturales de los/as usuarios/as indígenas de los

programas, pero que aún entiende al sujeto indígena como sujeto de necesidad. Se incorpora a los pueblos y naciones indígenas como a los territorios rurales en las dinámicas económicas capitalistas regionales y nacionales, pero en general en el peldaño más bajo de la cadena de valor que se pretende construir. De este modo, desde los programas productivos focalizados en pueblos indígenas se configura también a ese sujeto indígena funcional al neoliberalismo —el indio permitido (Hale y Millaman, 2005; Rivera Cusicanqui, 2008; Rodríguez, 2011)— que en este contexto es aquel que desarrolla su economía culturalmente propia, pero siempre respetando los límites que le imponen el Estado y la economía neoliberal.

**TABLA 21. REPRESENTACIÓN DEL FOMENTO PRODUCTIVO RURAL INDÍGENA COMO ASISTENCIA SOCIAL**

Grupo de representaciones	Grounded	Representación del fomento productivo rural indígena	Descripción
Fomento productivo rural indígena como asistencia social	21	Asistencia social	A pesar de los procesos de rediseño en ambos programas, en el Estado en general aún persiste una mirada <i>top-down</i> , paternalista y asistencialista respecto de las políticas para el mundo indígena. Esta se relaciona con la representación del/la indígena como pobre y como sujeto de necesidad, y se encuentra muy arraigada en ambos países. A pesar de los esfuerzos en capacitación, en Chile muchos/as funcionarios/as (INDAP) aún están en contra de la participación y ven al indígena como un "pobre" que debe ser "atendido" por el Estado. Esto se relaciona con los montos de los proyectos, que más que capital inicial para impulsar la construcción de cadenas de valor y desarrollo comunitario-territorial, parecen pequeños subsidios para paliar la pobreza
	12	Transferencia directa de subsidios	Un indicador de la cultura asistencialista de los Estados de México y Chile es la cantidad del presupuesto que se va en transferencias directas. En palabras de un entrevistado en México: el 90% del presupuesto de la 4T se va en transferencias directas, y muy poco para fomento productivo (formación de activos productivos). Incluso dentro de los programas de fomento los/as indígenas acceden más a subsidios que a créditos (en Chile INDAP crea crédito indígena en 2018). Otros/as entrevistados/as de México señalan que el PROIN era un programa de transferencias, pero que hoy el PROECI abarca una serie de ámbitos que permiten impulsar desarrollo socioeconómico efectivo.
	17	Acceso a tierra, agua y RR. NN.	Representación presente solo en Chile, relativa a que la acción de fomento productivo de INDAP se ve obstaculizada en contextos en que los pueblos y naciones indígenas no tienen tierras (o tienen superficies muy pequeñas), no tienen derechos de agua <sup>200</sup> , en que hay RR. NN. "tradicionales" que se ven amenazados por la actual crisis ambiental como por el avance de la frontera productiva neoliberal hacia territorio indígena. INDAP, además, no tiene injerencia alguna sobre los temas de tierras y aguas. Esa condición estructural propia del despojo colonial dificulta severamente la acción de fomento, así como las posibilidades de generar "verdadero desarrollo" y no solo asistencialismo

**Fuente: Elaboración propia a partir del análisis textual de las entrevistas a expertos/as y funcionarios/as de ambos programas en Atlas Ti.**

Relacionado con lo anterior, el segundo grupo de representaciones sobre el fomento productivo rural indígena reúne aquellas que consideran que el trabajo que se realiza es en realidad de asistencia social, pues con los montos invertidos actualmente no se lograría generar un desarrollo que se sustente por sí

<sup>200</sup> En Chile, la propiedad de la tierra está separada de la propiedad del agua desde 1981. Para ver del detalle consultar en la bibliografía el Código de Aguas (Decreto con Fuerza de Ley N° 1122, 1981).

mismo en el tiempo sin la ayuda constante del Estado. En esta representación se señala que, a pesar de los enormes esfuerzos realizados por ambos procesos de rediseño y de la buena fe con la que trabajaron los/as funcionarios/as del INPI e INDAP en este, en ambos Estados en general persiste una mirada *top-down* y paternalista respecto de los pueblos y naciones indígenas, que se relaciona directamente con la representación del/la indígena como pobre y como sujeto de necesidad, como un sujeto que “debe ser atendido” por el Estado. A pesar de lo anterior, algunos/as entrevistados/as destacan que en general el enfoque de fomento en México sería más asistencialista que en Chile país que, a su vez, sería más neoliberal dado que en este primarían criterios empresariales por sobre los de protección social. Aunque, señalan que en ambos aún existiría una mirada paternalista sobre los pueblos y naciones indígenas.

Entre los/as entrevistados/as también existe una mirada muy crítica a esta perspectiva asistencialista. Si bien los territorios indígenas son entendidos desde el Estado como lugares de “eterno” subsidio y gasto público, esta es una situación que se propone revertir a través de la implementación de procesos de rediseño como el del PROECI y el PDTI. Al respecto señala el Programa Institucional del INPI 2020-2024 señala:

Este objetivo<sup>201</sup> encuentra sustento en la política social establecida en el PND [y] también está relacionado con el eje económico, pues las regiones indígenas deben pasar de ser espacios eternos de subsidio y subsistencia a ser protagonistas de un modelo de desarrollo económico basado en la cultura propia, la colaboración y el bienestar colectivo. (INPI, 2020b)

Existen algunos elementos asociados a la representación de fomento productivo como asistencia social que para los/as entrevistados/as son una muestra de esta perspectiva estatal fundamentalmente subsidiaria: 1) los bajos presupuestos para programas de fomento versus los altos montos de las transferencias directas; 2) los bajos montos de los proyectos otorgados dentro del PDTI y el PROECI; y 3) la existencia de programas productivos que no tienen herramientas ni capacidad para resolver los problemas estructurales de falta de tierra, agua y acceso y control de sus recursos naturales por parte de los indígenas rurales, a partir del proceso de despojo colonial histórico:

La retórica dice que sí se busca desarrollar procesos económicos en las regiones, pero tú sabes que en la administración pública el indicador más importante ... de la validez de ... un enfoque de política pública es el presupuesto [y] si tú comparas el porcentaje de presupuesto que tienen los programas de fomento versus las transferencias directas [El] 90% del presupuesto orientado para política social son transferencias directas en este sexenio<sup>202</sup> ... Respeto mucho porque es una política pública ... pero yo no veo esa parte de desarrollo del sujeto ... la transformación. (Entrevistado INPI nivel Federal)

---

<sup>201</sup> Se refiere a la necesidad de generar empleos con perspectiva de género dentro de las mismas regiones indígenas para los pueblos y comunidades.

<sup>202</sup> Se refiere al sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador.

Hay algo que la gente pedía a gritos en todas partes ... : mayores montos de los financiamientos ... INDAP se ha transformado en un ente que te entrega \$115.000 una vez al año ... y una vez que te los pasan ‘muchas gracias, nos vemos el próximo año’, ... no te llevo más temas de desarrollo productivo, fomento ... Ellos<sup>203</sup> manifestaron mucho el tema de los aportes económicos ... efectivamente [quien] quiere tener una unidad productiva y ... emprender ... desarrollar un negocio, \$115.000 no lo ayuda a solucionar su problema. (Entrevistado INDAP nivel Nacional)

Independiente de que entremos en una discusión de que a lo mejor los rapanui no están todavía preparados para una administración de recurso hídrico subterráneo, ahí faltan a lo mejor comunidades de agua como una las ve en el continente ... La problemática que se presentó ... nosotros la compartimos, pero tuvimos que dejarla afuera del [rediseño del] programa por un tema de que no estaba dentro de las facultades o ... competencias que pudiera apoyar [INDAP] El tema de tierras, de tenencia de tierras ... fue un tema súper marcado dentro de los talleres ... hay una aversión que viene [desde] el anexo de la isla al continente, donde hay un tratado y el tratado habla de que ... las tierras son del pueblo rapanui ¿cierto? y hoy se genera un conflicto entre el Estado y el pueblo rapanui ... muchas veces nos toca lidiar con usuarios que son muy buenos productores, pero que están en ocupación ... Un productor que es muy fuerte en términos de cultivo, productivo, activo, ... dedicado, pero que trabaja en tierras que son fiscales ... de Bienes Nacionales [o] que están dentro del Parque Nacional Rapanui y que, por ende, dentro de la normativa no tenemos el cómo acreditar la tenencia o el uso autorizado de esas tierras y, por tanto, el productor no puede acceder a ser usuario del INDAP o del programa. (Entrevistada INDAP nivel Área)

Dicho de otro modo, independientemente los rediseños del PDTI y el PROECI, para los/as funcionarios/as entrevistados/as en ambos países resulta difícil generar desarrollo con un programa de fomento productivo si no se resuelven al mismo tiempo los problemas estructurales de propiedad de la tierra, agua y acceso y control de los recursos naturales de los pueblos y naciones indígenas, propios del despojo colonial —los cuales son profundizados por el colonialismo interno estatal (González Casanova, 2006a; 2006b)—; y, también, si no se logra apalancar más recursos para que los proyectos desarrollados puedan efectivamente impulsar dinámicas económicas culturalmente pertinentes y sostenibles en los territorios indígenas, sin ser solo subsidios paliativos de la pobreza rural. Para desarrollar primero hay que descolonizar, asegurando medios de producción (tierra y agua) a los pueblos y naciones indígenas en sus territorios, restaurando de a poco sus territorios tradicionales, construyendo una forma de relacionarse con estos como sujetos políticos y actores de su propio desarrollo en sus territorios y no como sujetos de necesidad y receptores pasivos de la “ayuda” estatal.

Ni el INPI ni el INDAP tienen actualmente las atribuciones administrativas, económicas ni jurídicas para resolver los problemas estructurales a los que deben enfrentarse los pueblos y naciones indígenas a la hora de producir, comerciar y/o construir cadenas de valor en sus territorios, ni tampoco para asignar directamente más recursos para los programas de fomento. Los/as funcionarios/as hacen el mejor trabajo posible con los recursos y atribuciones que tienen, recursos que sin duda se han ampliado desde los

---

<sup>203</sup> Se refiere a los/as representantes indígenas participantes de los talleres participativos del proceso de rediseño del PDTI.

procesos de rediseño, pero que aún son obstaculizados de forma permanente por las dinámicas de colonialismo interno que persisten en el Estado más allá de estas dos instituciones.

**TABLA 22. REPRESENTACIÓN DEL FOMENTO PRODUCTIVO RURAL INDÍGENA COMO SEGURIDAD ALIMENTARIA**

Grupo de representaciones	Grouped	Representación fomento productivo rural indígena	Descripción
Fomento productivo rural indígena como seguridad alimentaria	2	Producción primaria silvoagropecuaria	Representación presentada por los/as entrevistados/as como un sesgo anterior de los programas que hoy trabajan en una amplitud de ámbitos (producción silvoagropecuaria y conexas, pero también toda la cadena de valor). En el caso del PROIN, existía una focalización en la producción silvoagropecuaria hasta que en 2016 se crea la Dirección de comercialización y promoción del financiamiento a empresas indígenas que amplía el trabajo de la CDI, y ahora aún más con el rediseño del INPI que lleva al PROECI. En Chile es una parte relevante pero no exclusiva del trabajo del programa
	10	Seguridad alimentaria	Representación presente en ambos países, que considera que el fomento productivo rural indígena debe considerar que los/as usuarios/as de los programas produzcan su propio alimento (autoconsumo y seguridad alimentaria), por lo que la producción agropecuaria es relevante. En el PROECI, dentro del componente "Proyectos económicos con impacto comunitario" la autosuficiencia alimentaria es una modalidad. En el PDTI se señala que se apoyarán estrategias productivas destinadas al autoconsumo. Hay una amplia diversidad de objetivos productivos en los/s usuarios/as de ambos programas, y para algunos/as usuarios/as esto es suficiente (como objetivo productivo). También algunos/as entrevistados/as lo asocian a la idea de "cubrir necesidades básicas", y de este modo con la representación del indígena como "pobre"

**Fuente: Elaboración propia a partir del análisis textual de las entrevistas a expertos/as y funcionarios/as de ambos programas en Atlas Ti.**

En el tercer grupo de representaciones se reúnen aquellas que conciben el fomento productivo rural indígena como una herramienta para la seguridad alimentaria. En las entrevistas de ambos países se señala que la representación sectorial del fomento como mejoramiento de la producción silvoagropecuaria habría sido superada dentro del INPI y del INDAP, ya que se incorporaron otras actividades económicas rurales no agrícolas como turismo, artesanías, comercio, etc. dentro de los programas, así como la visión de la nueva ruralidad promovida por la cooperación internacional y la academia desde la década de los 2000 en América Latina (cf. Canales y Canales, 2012; Echeverri y Ribero, 2002; Schejtman y Berdegú, 2004). A pesar de lo anterior, la producción agropecuaria para el autoconsumo y la seguridad alimentaria siguen teniendo un rol importante en ambos programas, por lo que, si bien no es una representación preponderante sobre el fomento productivo rural con pueblos indígenas, sigue presente. Lo relevante para los/as entrevistados/as es que dentro de los programas coexisten diversos objetivos productivos, pero que la seguridad alimentaria sería la base sobre la cual proyectar cualquier otro nivel desarrollo productivo.

La diversidad de objetivos que tienen es mucho mayor, desde conceptos de auto consumo y soberanía alimentaria, hasta emprendimientos que tienen una lógica más de maximización de ingresos. (Entrevistado INDAP nivel Nacional)

Ahora bien, algunos/as de los/as funcionarios/as entrevistados/as asocian esta representación del fomento productivo como seguridad alimentaria con el bienestar social de los pueblos y naciones indígenas, señalando la importancia de “resolver sus necesidades básicas” antes de comenzar a producir para el mercado. Esta representación del fomento se asocia a su vez con la representación de los/as indígenas como productores silvoagropecuarios y como pobres, y del fomento productivo como asistencia social. Cabe destacar que, para la mayoría de los/as funcionarios/as entrevistados/as el apoyo estatal a la producción para el autoconsumo y la seguridad alimentaria, sí es hacer fomento productivo y no asistencia social. Se señala que la multiplicidad de objetivos productivos que conviven dentro de los dos programas, así como la propia diversidad de los/as usuarios/as indígenas dentro estos (sociocultural, territorial, de condiciones de producción, de capacidades, etc.) serían algunos de los elementos que tensionarían la representación del fomento productivo rural indígena entre las políticas sociales y las políticas económicas.

**TABLA 23. REPRESENTACIÓN DEL FOMENTO PRODUCTIVO RURAL INDÍGENA COMO DESARROLLO INTEGRAL**

Grupo de representaciones	Granded	Representación fomento productivo rural indígena	Descripción
Fomento productivo rural indígena como desarrollo integral	20	Desarrollo sostenible	Representación presente en ambos países que considera que el fomento productivo rural focalizado en pueblos y naciones indígenas debiese transitar hacia la sostenibilidad ambiental. Agroecología, agricultura orgánica, energías no renovables, tierra y agua, etc.; uno de los componentes del PROECl (y antes del PROIN) es Acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático. Considera incorporar saberes indígenas y nuevas tecnologías que permitan generar una producción económica ambientalmente sostenible, y que a su vez sea pertinente culturalmente. Para algunos/as entrevistados/as la visión propia de desarrollo de los pueblos y naciones indígenas sería en armonía con el medioambiente (y de ahí podría derivarse parte importante de la pertinencia cultural del programa); pero para otros/as esto es en realidad un estereotipo (vinculado con la representación del indígena como "más cercano a la naturaleza"), por lo que la sostenibilidad ambiental sería un objetivo por desarrollar más allá de la cultura productiva de los/as usuarios/as
	6	Desarrollo con identidad	Representación presente en ambos países, que considera que los programas de fomento productivo rural focalizados en pueblos y naciones indígenas debiesen aspirar a un desarrollo económico apropiado para sus culturas y que contribuya a la construcción de un desarrollo propio. Se relaciona al fomento de la participación efectiva, al rescate de conocimientos y saberes propios dentro de los proyectos a desarrollar, pero sobre todo a la consideración del otro como sujeto que puede decidir sobre su propio desarrollo
	11	Desarrollo NO economicista	Esta representación está presente en ambos países y considera que lo que distingue al fomento productivo indígena del fomento productivo a secas, es que el primero no sería economicista, considerando también aspectos socioculturales, medioambientales, territoriales, etc. en los programas. Ambos buscarían fortalecer las estrategias económicas de las comunidades, pueblos y naciones indígenas desde una perspectiva integral, que considere desde un inicio otros elementos además de los económicos, para colaborar en la construcción de un desarrollo propio y pertinente. Los tiempos de ejecución de los proyectos son enemigos de la integralidad

	6	Desarrollo participativo	Representación presente fundamentalmente en Chile, que considera que el fomento productivo rural indígena tiene que ser necesariamente participativo, ya que la participación efectiva sería el principal insumo para dotar de pertinencia cultural al programa y, también, para estar acorde con la legislación internacional vigente (C 169). Si bien en México existe la participación dentro del PROECL, no se asocia en las entrevistas de forma específica fomento productivo indígena, a diferencia de Chile
--	---	--------------------------	---

**Fuente: Elaboración propia a partir del análisis textual de las entrevistas a expertos/as y funcionarios/as de ambos programas en Atlas Ti.**

Otro grupo de representaciones que es importante en el discurso de los/as funcionarios/as entrevistados/as, es el del fomento productivo rural indígena como desarrollo integral —entendido como desarrollo sostenible, con identidad, participativo y no economicista—. Si bien esta representación existe desde antes de los procesos de rediseño en ambos países, esta toma mayor fuerza a partir de los mismos, sobre todo en el caso de Chile a través de la socialización del proceso participativo realizado con los pueblos y naciones indígenas entre los/as funcionarios/as y equipos técnicos y la capacitación de estos últimos.

Esta visión considera que el fomento productivo rural con pueblos y naciones indígenas debe transitar hacia la sostenibilidad ambiental, incorporando los saberes indígenas y nuevas tecnologías que permitan generar una producción ambientalmente limpia, sostenible y culturalmente pertinente. Cabe destacar lo señalado al respecto en el Programa Institucional 2020-2024 del INPI en México:

Uno de los factores indispensables ... es el desarrollo integral y sostenible, entendido como la satisfacción de las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, pero también significa que la satisfacción de las necesidades materiales se debe dar en armonía con las relaciones sociales (...y) con la naturaleza; ... encontrar vías de fortalecimiento económico con justicia y atendiendo una visión integral de la vida individual y colectiva de los pueblos. (INPI, 2020b)

Ahora, mientras que para algunos/as entrevistados/as la sostenibilidad sería la visión “pertinente culturalmente” y propia de los pueblos y naciones indígenas a incorporar en los programas, otros/as consideran que en realidad es un estereotipo vinculado con la representación del indígena como “más cercano a la naturaleza”, y que en realidad es un objetivo transversal al Estado y la cooperación internacional para enfrentar la crisis climática mundial. Hay algo de cierto en ambas perspectivas, pues los pueblos y naciones indígenas tienen conocimientos y formas de relacionarse con el medioambiente que les son culturalmente particulares y que podrían ser incorporadas a las prácticas regulares del programa, al mismo tiempo que la sostenibilidad efectivamente constituye un enfoque transversal a la política pública productiva en general, independiente de la etnicidad de los sujetos del programa.

Estábamos con 250.000 productores indígenas [y] dijimos: ‘tenemos que hacer la transición hacia la sustentabilidad, hacia prácticas agroecológicas’, entonces le agregamos ese componente ... Seleccionamos un conjunto de técnicos que acompañan a estos productores ¿y qué hacen? Escuelas campesinas,



buscando a productores innovadores y acercando innovaciones tecnológicas para que los saberes de los productores ... hagan la suma, y entonces podamos cambiar ¿no? Pero reconociendo que el productor tiene capacidad, tiene experiencia y puede transmitir muchos conocimientos y ... yo comparto ¿no? Integro. (Experto internacional)

Eso se relaciona con la idea de fomento productivo indígena como desarrollo con identidad, pues la integralidad también pasaría por la pertinencia cultural del programa; por la proyección de una producción económica rural que permita construir efectivamente un desarrollo indígena propio, sin renunciar a su identidad ni a los elementos productivos particulares que la conforman. Esto se complementa con la representación del fomento productivo indígena como desarrollo no economicista, el que para ser pertinente debe considerar otros elementos además de los económicos y meramente productivos: territoriales, culturales, ambientales, políticos, etc. Dicho de otro modo, en esta representación un desarrollo integral debiese trabajar con los/as usuarios/as indígenas desde una perspectiva no solo económica, considerando la producción siempre atravesada por su propia identidad, y situada dentro de un entramado de relaciones sociales y políticas más complejas.

Por otra parte, el fomento productivo rural con pueblos y naciones indígenas como desarrollo integral es entendido como desarrollo participativo, principalmente en el caso de Chile. La participación de los/as usuarios/as en el programa también es mencionada en las entrevistas de México, pero esta tiene menos relevancia en el diseño institucional del PROECI que en el del PDTI, programa en el cual la participación efectiva como toma de decisiones es la base fundamental del proceso de mejoramiento de este:

Es un tema delicado ... porque ¿cómo llevas desarrollo?, ¿cómo llevas la modernidad? ... focalizan a una comunidad indígena o a un sector rural por no tener ese tipo de acceso a la tecnología, que viven en unas casitas de madera ... ¿sin romperles su cultura? ... lo que hemos hecho es dejar que ellos nos digan qué es lo que quieren, cómo lo quieren y preguntarles. (Entrevistado INPI nivel Municipal)

La institución mandatada por el Estado chileno y en particular por el Ministerio de Agricultura, para implementar políticas públicas de fomento productivo en pueblos originarios, es INDAP. En este sentido, ya he mencionado el esfuerzo desplegado por hacer un fomento más pertinente a partir de los espacios de diálogo. Entiendo que otras instancias, de los Ministerios de Desarrollo Social, como CONADI, o de Economía, como CORFO, han realizado sus propios esfuerzos en fomento, pero no ha sido a través de un espacio de diálogo, como lo que realizó INDAP. (Entrevistada INDAP nivel Nacional)

**TABLA 24. REPRESENTACIÓN DEL FOMENTO PRODUCTIVO RURAL INDÍGENA COMO UNA INTERVENCIÓN ESTATAL PERJUDICIAL**

Grupo de representaciones	Graded	Representación fomento productivo rural indígena	Descripción
Fomento productivo rural indígena como intervención estatal perjudicial	7	Homogeneización	El Estado tiende a la homogeneización, a diseñar e implementar políticas públicas idénticas para todo pueblo, realidad y territorio. En el fomento productivo rural indígena sucede igual, y tanto el INDAP como el INPI tienen algunas dificultades para ofrecer diseños y ejecuciones pertinentes a la heterogeneidad interna del país, a pesar de los esfuerzos de rediseño. Esta representación está presente en ambos países y los/as entrevistados/as indican, como ejemplo de ello, la rigidez de las normativas y los conceptos que están detrás de las mismas, entre otras
	4	Perjudicial	Representación presente solo en Chile, relativa a que la acción de fomento de INDAP en ocasiones puede tener consecuencias perjudiciales para las comunidades, pueblos y naciones indígenas. Por ejemplo, a través del acostumbramiento a prácticas asistencialistas del Estado, a la pérdida de autonomía respecto a la propia cultura, a la obligatoriedad de incorporar prácticas e instituciones ajenas para poder participar de los programas, etc.

**Fuente:** Elaboración propia a partir del análisis textual de las entrevistas a expertos/as y funcionarios/as de ambos programas en Atlas Ti.

Finalmente, aunque no es el grupo de representaciones más importante ni numeroso, vale la pena destacar que algunos/as entrevistados/as también representan el fomento productivo rural con pueblos y naciones indígenas como una intervención del Estado que puede resultar perjudicial para los mismos. Esta representación si bien minoritaria es muy importante, en la medida en que muestra un proceso de reflexión y autocrítica por parte de los/as funcionarios/as como agentes del Estado.

En ambos países se señala la tendencia que tienen las políticas a la homogeneización, lo que se refleja en la rigidez de las normativas nacionales al momento de adaptarlas a diferentes pueblos y naciones indígenas realidades territoriales/locales. Particularmente en las entrevistas de Chile aparece la representación del fomento como acción estatal perjudicial, en la medida que este puede tener consecuencias negativas no planificadas en la vida y cotidianidad de los/as usuarios/as y sus comunidades, por ejemplo cuando el fomento cae en prácticas asistencialistas o clientelares y genera el acostumbramiento de los pueblos y naciones indígenas a estas formas de relación, cuando se produce la pérdida de autonomía respecto a la propia cultura, cuando se les obliga a incorporar prácticas e instituciones ajenas a sus culturas para poder participar de los programas, etc.

En las unidades piloto, como tenían mucha plata, hubo un gasto desmesurado en acciones culturales ... una ñaña nos dijo que [en] INDAP estábamos perjudicando a la cultura mapuche ... y yo le pregunté por qué sería, porque desconocía cuál eran sus fundamentos, y me dijo: 'ustedes financian todo po [sic] ... los *we tripantu*, los *trafkintu*, todas las cosas que nosotros tenemos que hacer, ustedes le ponen plata ahí, y ya ... no quieren hacer nada si no tiene plata, y antes pa [sic] eso ... no había que tener plata' ... ¿te das cuenta? (Entrevistado INDAP nivel Regional).

No tenía como propósito [ser] un programa<sup>204</sup> con pertinencia y que atendiera ... con un enfoque ... de respeto hacia los pueblos originarios, sino que [querían] decir que había un programa que atendía a las familias indígenas, y ... se pusieron a tirar bonos a diestra y siniestra ... Armaron grupos, rompieron comunidades ... generaron ... un desorden programático tremendo, tremendo, ... porque en realidad lo hicieron sin ningún respeto por las dinámicas propias [de] las comunidades ... lo tiraron ... de una forma completamente inorgánica en los territorios, rompiendo dinámicas. (Entrevistada INDAP nivel Nacional)

Todas estas representaciones y narrativas sobre el fomento productivo rural indígena conviven dentro del INPI y el INDAP, entrecruzándose, coincidiendo y colaborando, pero también a veces entorpeciendo y oponiéndose en el diseño e implementación de ambos programas. La representación mayoritaria del fomento productivo indígena como la ejecución de acciones orientadas a la inclusión socioeconómica de los pueblos y naciones indígenas en el capitalismo, entra en conflicto con la idea de un fomento productivo culturalmente pertinente, que considere realmente la heterogeneidad territorial, sociopolítica, cultural y económica interna a cada país, la participación efectiva de los sujetos beneficiarios y la posibilidad de construir un desarrollo propio desde el ejercicio del derecho a la libre determinación.

El que una u otras representaciones estén más extendidas en el discurso de los/as funcionarios/as es relevante, ya que a partir de estas se construyen e implementan diferentes tipos de prácticas productivas y relaciones con los pueblos y naciones indígenas, las que van más allá de lo que señala estrictamente la norma de cada programa. A través de lo instituido en la normativa, pero también del ejercicio cotidiano de sus funciones públicas, los/as funcionarios/as y equipos técnicos del PDTI y el PROECI materializan la visión que tiene el Estado sobre los pueblos y naciones indígenas en una práctica social concreta (De la Maza, 2012; Lagos y Calles, 2007).

##### 5. Pertinencia cultural indígena en el PROECI en México y el PDTI en Chile

Luego de revisar ambos rediseños, de explicitar las representaciones subyacentes al PROECI y al PDTI sobre los pueblos y naciones indígenas y sobre el fomento productivo rural con estos, queda adentrarse en qué es lo que ambos programas y sus funcionarios/as entienden por pertinencia cultural, y cómo esta se vincula con la participación de los/as usuarios/as indígenas en el diseño e implementación de estos. Se analizará este tema en los documentos disponibles en ambos programas, así como el discurso de los/as funcionarios/as entrevistados/as en ambos países.

En el caso de México, la Ley del INPI señala en su Artículo N° 4 que para que la institución pueda cumplir sus objetivos, tendrá entre sus atribuciones y competencias aprobar y participar en la formulación, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos públicos en relación con los pueblos indígenas y afroamericano, “garantizando la transversalidad institucional, la interculturalidad y la pertinencia

---

<sup>204</sup> Se refiere a los inicios del PDTI en 2009 y a la forma de implementarlo antes del proceso de rediseño llevado a cabo a partir de 2015.

económica, social, cultural, política, lingüística y de género” (Ley del INPI, 2018). Ahora, esta no especifica a qué se refiere concretamente con pertinencia cultural, ni cómo se operativiza en la implementación de los programas del INPI y el resto del aparato estatal.

Por su parte, el Programa Institucional 2020-2024 del INPI (INPI, 2020b) tampoco entrega una noción clara de qué es lo que se está entendiendo por pertinencia cultural. En este se menciona la pertinencia cultural como un elemento transversal relevante a varios objetivos estratégicos. Por ejemplo con el objetivo prioritario N° 1: “Promover la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, en particular el derecho a la libre determinación; tierras, territorios y recursos; y participación y consulta, desde una perspectiva integral, intercultural y de género”, se busca garantizar acciones públicas que fortalezcan el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, sobre todo el derecho a consulta como piedra angular de todos los demás. Se comenta entre las acciones puntuales a realizar para alcanzar este primer objetivo, el “Capacitar a servidores públicos, en particular a quienes atiendan de manera directa a personas indígenas y afroamericanas, en materia de derechos indígenas y pertinencia cultural” (INPI, 2020b, p. 23). La pertinencia cultural es una capacidad futura necesaria que desarrollar entre los/as funcionarios/as del INPI para poder mejorar la implementación de los derechos de los pueblos y naciones indígenas. Ahora, no fue posible acceder a los materiales de capacitación de aquellas instancias que sí fueron realizadas, principalmente con promotores/as indígenas comunitarios (INPI, 2020e).

El objetivo prioritario N° 3 del Programa, “Contribuir al desarrollo integral y bienestar común de los pueblos indígenas y afroamericano, fortaleciendo su economía, mejorando y ampliando su infraestructura y aprovechando sustentablemente sus tierras, territorios y recursos, en un marco de respeto a su autonomía y formas de organización”, que atañe directamente al PROECI y otros programas productivos, no menciona explícitamente a la pertinencia cultural. Se menciona que impulsar la economía y actividades productivas en las regiones indígenas y afroamericanas es fundamental para promover “el desarrollo y el bienestar” de estas poblaciones, pero sin hacer mención explícita a la vinculación entre economía y cultura. Ahora bien, sí es explícita la mención del desarrollo y bienestar como contrarias a la pobreza, señalando a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas como sujetos de necesidad (Agudo, 2015; Rose, 2006).

Por su parte, con el objetivo prioritario N° 5 de Programa Institucional 2020-2024 del INPI, “Promover la coordinación transversal de la Administración Pública Federal, los gobiernos estatales y municipales y las autoridades indígenas y afroamericanas, para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas con pertinencia económica, social y cultural”, se busca terminar con la reproducción del tutelaje estatal a los

pueblos y naciones indígenas, el que “impide la apropiación efectiva de sus propios procesos de desarrollo y termina reproduciendo patrones de discriminación que los mantienen como sujetos incapaces de encontrar salida a sus problemáticas” (INPI, 2020b, p. 8). Este objetivo señala la falta de coordinación interinstitucional y de pertinencia cultural como a la deficiente protección de sus derechos colectivos como causas del señalado tutelaje, pero sobre todo que hasta el gobierno de la 4T se habría considerado a los/as indígenas como beneficiarios de la acción del Estado y no como sujetos de derecho que pueden “asumir o participar, a través de sus propias instituciones y conforme a sus sistemas normativos, en la definición de manera autónoma de su condición política, económica, social y cultural” (INPI, 2020b, p. 21). Al no ser parte de los procesos de toma de decisiones, los pueblos y naciones indígenas quedan relegados y sus derechos colectivos son permanentemente vulnerados —entre estos los de autonomía, libre determinación y consulta—. Ante esta situación, el Programa Institucional 2020-2024 del INPI propone mejorar tanto la participación de los pueblos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas que les afectan, como la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, para transversalizar el enfoque de pertinencia cultural en sus programas y optimizar la eficiencia en el uso de gastos públicos (INPI, 2020b).

Particularmente dentro de las estrategias prioritarias para alcanzar el objetivo prioritario N° 5, se destacan como acciones puntuales a realizar el impulso a los espacios de diálogo y a los procesos de rediseño de programas específicos, como se puede observar en el siguiente cuadro:

**ILUSTRACIÓN 4. ACCIONES PUNTUALES DE LA ESTRATEGIA PRIORITARIA 5.2, DEL OBJETIVO PRIORITARIO N° 5 DEL PROGRAMA INSTITUCIONAL 2020-2024 DEL INPI**

<b>Estrategia prioritaria 5.2. Transversalizar la pertinencia cultural y el enfoque de derechos de los pueblos indígenas y afroamericano con los tres niveles de gobierno.</b>	
<b>Acción puntual</b>	
5.2.1	Impulsar espacios de diálogo y debate para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas con pertinencia cultural y enfoque de derechos de los pueblos indígenas y afroamericano.
5.2.2	Promover mejoras en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones de los tres niveles de gobierno para incorporar la pertinencia cultural y la perspectiva de derechos de los pueblos indígenas y afroamericano.

**Fuente: INPI, 2020b.**

La vinculación entre la pertinencia cultural, la participación y coordinación interinstitucional es así explícita y transversal al Programa Institucional del INPI, y aunque este no es claro en su conceptualización, propone como principal forma de operativización de estos elementos transversales a los “Planes Integrales de Desarrollo Regional”, que proporcionarían “información estratégica para todas las dependencias de la Administración Pública Federal, al captar demandas sentidas y sin mediaciones clientelares” (INPI, 2020b, p. 22). Lamentablemente, como se comentó anteriormente, fue imposible acceder a los documentos con

el registro del diálogo sostenido en los talleres participativos de planeación integral de desarrollo regional<sup>205</sup>, por lo que no se puede especificar qué dijeron los participantes indígenas sobre la pertinencia cultural y la participación en los programas del INPI —mucho menos en el caso específico del PROIN/PROECI— y cómo contestó el Estado al respecto.

Por otro lado, en el Informe de avance y resultados 2020 del Programa Institucional 2020-2024 del INPI (INPI, 2020e), se indican diversas acciones que se implementaron en 2020 para mejorar la pertinencia cultural de los programas del INPI como de los programas de otras dependencias que trabajan con los pueblos indígenas<sup>206</sup>, pero aún sin entregar una conceptualización clara de lo que se está comprendiendo específicamente por pertinencia cultural (INPI, 2020e). El problema de no tener una conceptualización ni operativización clara de pertinencia cultural, su relación con la participación indígena, la coordinación interinstitucional o el enfoque Intercultural que se mencionan frecuentemente en relación con la misma, es que luego en las evaluaciones institucionales e informes no se puede medir sus estados de avance (cómo los programas se vuelven más pertinentes que antes).

En el señalado Informe de avance (INPI, 2020e), se cuantifican actividades realizadas “con pertinencia” y las nuevas dependencias públicas que incorporan “el enfoque intercultural”, pero sin dar mayores luces sobre cómo fue que se logró concretamente la pertinencia cultural, ni de su vinculación con la participación indígena y coordinación interinstitucional dentro de las mismas. Por ejemplo, en los parámetros 1.3 “Número de procesos de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas”; 3.2 “Porcentaje de proyectos apoyados en las regiones indígenas y afroamericanas que generan cadenas de valor”; 5.1. “Porcentaje de programas y acciones de los entes públicos en los tres niveles de gobierno que incorporan pertinencia cultural y el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas”; o 5.2 “Planes Integrales de Desarrollo Regional formalizados” (INPI, 2020e), se muestra solo una cuantificación de actividades o instituciones que supuestamente incorporan la pertinencia cultural, pero en ninguna parte explican a qué se refieren con este concepto, ni cómo se mide la calidad de dicha pertinencia. Al no aclarar qué es lo que se está entendiendo por pertinencia cultural desde el Estado Federal, esas cuantificaciones quedan sin contexto ni utilidad práctica para mejorar la pertinencia de las actividades e instituciones que se miden. La opacidad que se observa en México sobre la pertinencia cultural como concepto y como práctica también se presta para ocultar los elementos que transforman y renuevan las formas de

---

<sup>205</sup> Hasta 2020, la Coordinación General de Planeación y Evaluación (CGPE) “elaboró los Planes Integrales de Desarrollo Regional (PIDR) del Pueblo Yaqui y del Pueblo Makurawe-Guarijio, en Sonora, y se concluyó la integración y edición final del Plan Integral para el Desarrollo Regional de los pueblos Zapotecos Xhidza y Xhon de la Sierra Juárez de Oaxaca” (INPI, 2020e, p. 10) y se concluyeron los diagnósticos participativos en otros territorios indígenas. También, formalizó cinco Núcleos de Investigación Indígena Aplicada (NIIA) en regiones indígenas para colaborar en la elaboración de nuevos planes (INPI, 2020e).

<sup>206</sup> Se refiere en particular a los Programas presupuestarios que integran el Anexo Transversal 10 del PEF, de las dependencias DIF, SALUD, SEDATU, SEMARNAT, SEGALMEX, CULTURA y la CONAFOR.

dominación colonial interna sobre los pueblos y naciones indígenas (cf. Ávila, 2020; Bolados, 2017; Boccara y Bolados, 2008; Rivera Cusicanqui, 2010).

Al entrar a la especificidad del PROECI, se observa una opacidad similar sobre la pertinencia cultural en relación al ámbito productivo. En el documento diagnóstico del programa (INPI, 2020d) sobre la realidad de los pueblos y naciones indígenas a la que este se va a enfrentar, se consignan la falta de pertinencia cultural y de participación indígena dentro de los principales problemas que impedirían que estos últimos implementen proyectos productivos que logren integrar cadenas de valor con impacto comunitario y regional (el objetivo del PROECI). Este documento señala que la mayoría de los programas de fomento productivo para pueblos y naciones indígenas presentan una falta de esquemas de planeación y diseño adecuados, que en general no consideran las particularidades culturales ni regionales y que además conciben a los pueblos y comunidades como meros receptores de las acciones públicas (INPI, 2020d).

A partir de este diagnóstico, se plantea que la pertinencia cultural estaría claramente vinculada a la participación indígena, la que debe ser incorporada en todos los procedimientos de planeación y diseño de acciones públicas que les afecten, con el fin de “incorporar sus prioridades en los planes, programas o proyectos con pertinencia cultural” (INPI, 2020d, p. 26). Se propone así realizar proyectos productivos a través de ejercicios de planeación regional participativa, que facilitarían la identificación y priorización indígena autónoma de las necesidades productivas que atenderá el PROECI. Además, se indica que con la planeación participativa no solo se mejoraría la pertinencia cultural del programa, sino que también se reducirían “los riesgos de apoyar proyectos que no han sido apropiados por la comunidad” (INPI, 2020d, p. 50), alcanzando también una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos. Ahora bien, en este documento no se explicita como se vinculará la toma de decisiones autónomas a nivel regional con cada uno de los programas y proyectos específicos a nivel local, ni qué se entiende por pertinencia cultural más allá de que esta estaría directamente vinculada a la participación indígena.

Esta imprecisión operativa y opacidad conceptual sobre la noción de pertinencia cultural con la que se está trabajando en el PROECI, se hace evidente también en el discurso de los/as funcionarios/as del INPI entrevistados/as, quienes indicaban a principios de 2020 —más de un año después de iniciado el gobierno de la 4T— que esta aún se encontraba en proceso de definición:

Aún estamos trabajando en una definición ... si somos el ente rector de la política pública [indígena], sacamos unos lineamientos ... Yo estaba trabajando un documento ... de directrices generales para la política pública, para incorporar la pertinencia cultural. Todavía sigue un poco, pero vamos andando sin este documento rector. En octubre del año pasado<sup>207</sup> se envió oficios a todas las dependencias que tienen programas del anexo 10, para que nos hicieran llegar documentos normativos sobre el diseño de los

---

<sup>207</sup> Se refiere a octubre de 2019.

programas para hacerles comentarios, para incorporar justo la pertinencia cultural. (Entrevistado INPI nivel Federal)

En el discurso de los/as entrevistados/as en general se descubren asociaciones similares a las señaladas en los documentos reseñados del INPI, entre pertinencia cultural y participación indígena, coordinación interinstitucional, los enfoques transversales de interculturalidad, género y territorio, y el desarrollo integral y con identidad. Ahora, tal y como en los documentos del INPI, en el discurso de sus funcionarios/as existen nociones generales de vinculación entre los conceptos y enfoques mencionados, pero no se logran entrever relaciones claras entre los mismos, ni una conceptualización ni operativización precisa de la pertinencia cultural. Por ejemplo, en la anterior cita de un funcionario del INPI de nivel federal, se señala que la pertinencia cultural sería otorgada desde el INPI hacia los diseños de programas de otros organismos del Estado —de forma *top-down*— no incorporando la participación indígena en cada uno de esos procesos de diseño desde su inicio. Lo anterior se contradice con la idea de que la pertinencia cultural será efectivamente construida desde abajo y de forma participativa a través de los talleres participativos a partir de los cuales se elaborarían los Planes Integrales de Desarrollo Regional que propone el INPI.

Respecto a la conceptualización que tienen los/as funcionarios/as del INPI entrevistados/as sobre pertinencia cultural, estos/as la asocian a la incorporación de elementos culturales indígenas dentro del programa, en el caso del PROECI, particularmente los productivos. El tomar en consideración estos elementos culturales propios, los diferenciaría además de otros organismos públicos que trabajan en el sector productivo con pueblos y naciones indígenas como por ejemplo la SADER. Esta noción está presente, además, en la mayoría de las definiciones existentes sobre pertinencia cultural (cf. FAO, 2011b; Ministerio de Cultura de Perú, 2015) y se podría decir que es el “mínimo” de lo que se entiende generalmente por la misma:

Visualizamos los proyectos ... con una identidad cultural, con una identidad propia de cada comunidad [de] cómo lo han hecho y cómo lo hacían anteriormente para poderlo trazar ... les digo: ‘miren, acuérdense de los abuelitos cómo lo hacían’ ... Con eso, ellos solitos comienzan a decirte ‘mira, hacíamos esto, hacíamos lo otro’ y nosotros vamos anotando y tratamos de que un proyecto ... tenga su identidad cultural, para qué ellos lo apropien lo más rápido. (Entrevistado INPI nivel Municipal)

En el caso particular del INPI y las comunidades indígenas sí toman en cuenta ... los conocimientos tradicionales o ancestrales, ... eso es básico ... Por ejemplo, el calendario de siembra ... toman en cuenta hasta lo que es la posición de la luna [en] que etapa se encuentra ... y eso en el caso de SADER no se aplica, sino que van realmente con un paquete tecnológico. (Entrevistada INPI nivel Federal)

Esta incorporación de los usos y costumbres productivos indígenas en el PROECI, se asocia para la mayoría de los/as entrevistados/as a la participación indígena y a un nivel mayor de pertinencia cultural. Pero al mismo tiempo, algunos/as funcionarios/as señalan que el cómo hacerlo o la metodología concreta para



incorporar estos elementos culturales propios en el programa, no es clara ni explícita, quedando al arbitrio de cada equipo local. Si bien al momento de realizar las entrevistas los/as funcionarios/as ya conocían la existencia de pilotos de los Planes Integrales de Desarrollo Regional, estos/as no tenían claridad operativa sobre como incorporar los resultados de los planes existentes en la implementación concreta del PROECI y los proyectos productivos.

Los/as entrevistados/as señalan también la importancia que tiene en enfoque de pertinencia cultural del PROECI, el los/as propios/as funcionarios/as tengan una sensibilidad particular hacia la cultura y heterogeneidad propia de los pueblos y naciones indígenas con la que debe trabajar el programa en México. Destacan en este sentido la presencia de funcionarios/as indígenas en todo nivel de gobierno del INPI, pero sobre todo la contratación de promotores/as comunitarios/as indígenas para la ejecución local del programa. Los/as promotores/as pertenecen a las mismas comunidades indígenas con las que se trabaja en el PROECI, conocen y practican la lengua indígena local y los usos y costumbres productivos propios que se busca potenciar, y además poseen competencias técnico-profesionales productivas y/ comerciales (licenciatura) para realizar la asistencia técnica necesaria en cada comunidad (INPI, 2019d). A fines del año 2020 existían en total más de 368 promotores/as comunitarios/as (176 mujeres y 192 hombres) en 23 entidades federativas de México (INPI, 2020c). La existencia de los/as mismos/as, así como los requisitos culturales además de los técnicos para ejercer como tal, serían elementos relevantes de pertinencia cultural en el programa, de acuerdo a los/as funcionarios/as entrevistados/as.

Esto/as últimos/as también aluden a la incoherencia que existe entre el enfoque de pertinencia cultural que se busca generar en el PROECI y el diseño normativo federal del programa. Se hace hincapié en que un enfoque que busque abrazar la heterogeneidad productiva indígena, en términos culturales y territoriales, se contrapone a la existencia de reglas de operación rígidas e idénticas a nivel nacional para todos los pueblos y territorios:

Las reglas de operación aplican aquí en el estado de Yucatán, como en Campeche, Quintana Roo, Nayarit ... del norte al sur ¿no? Entonces si hablan del respeto ... de la participación, la integración de los usos y costumbres de las comunidades, pero sin embargo siempre son pues algo rígidas ... Dentro de la metodología —aunque no está explícita directamente en el programa— nosotros tenemos ... que trabajar con la gente en ... proyectos que de alguna manera formen parte de sus tradiciones, de sus costumbres, de lo que ellos realmente realizan en campo ... tratando de recuperar ... la forma tradicional como ellos lo realizan. [Lo ideal sería] generar unas reglas de operación por estado apegado realmente a los usos y costumbres de cada etnia. (Entrevistada INPI nivel Estatal)

Estos/as también mencionan como un elemento relevante de pertinencia cultural la participación de los/as usuarios/as en el PROECI, pero específicamente la participación en la toma de decisiones sobre el

diseño del programa a través de la incorporación de procesos de participación que llevarían a la elaboración de los Planes Integrales de Desarrollo Regional:

Un acompañamiento ... tiene que ver en el proceso de que el proyecto se instale y que se cubran los procesos del conocimiento tradicional que ellos tienen, de ver que el proyecto se implemente ... no creo que haya, en este caso ... una imposición ... porque en el PROECI así tendría que ser, la toma de decisión ya está dada por ellos<sup>208</sup> de lo que quieren realizar. (Entrevistada INPI nivel Estatal)

El cambio que tuvo la regla de operación 2019 a la 2020 en que yo participé, fue que en las ventanillas de acceso al programa no fuera solamente la solicitud (así de yo ya tengo las capacidades necesarias en mi comunidad, armo un proyecto, lo presento, es aprobado y ya ¿no?), sino que intentamos que ... fuera un paso atrás, de ejecutar procesos participativos donde se generaran o se terminaran de pulir los proyectos que traen las comunidades ... Lo que nosotros incorporamos fue que se llevaran a cabo mediante procesos participativos ... *Y siempre nos preguntaban: 'oye, pero cómo incorporo la pertinencia cultural', y ... sería un poco egocéntrico pensar que se puede pensar desde aquí, cuando la pertinencia cultural te la da la comunidad, o las autoridades indígenas [énfasis agregado].* Uno pretende tener una etnografía, o un close up sobre ... las vocaciones productivas del territorio, pero el pulso concreto, real, está ahí en el territorio con las comunidades. (Entrevistado INPI nivel Federal)

A pesar de la claridad aparente con que los/as funcionarios/as del INPI plantean la relevancia de la participación indígena y de esta última entendida no solo como consulta, sino que como toma de decisiones, en el discurso de los/as mismos/as a veces se difumina ese vínculo establecido entre pertinencia cultural y participación. Como se aprecia en la siguiente cita, habría una pertinencia que es sectorialmente específica, lo que se contrapone a la idea anteriormente expresada por el mismo funcionario, de que lo relevante es lo que los pueblos y naciones indígenas opinen y decidan al respecto:

Por eso es un poco complicado definirlo en un documento, porque ¿cómo le haces saber a las dependencias así de pertinencia cultural, en vivienda es esto, en salud es esto, pero puede ser que en educación sea otra cosa totalmente diferente? [En] programas de educación y salud hay mucho camino ya andado, y creo que la pertinencia cultural es algo ya muy mecánico, ya se sabe cómo incorporarlo. (Entrevistado INPI nivel Federal)

Finalmente, se puede decir para el caso del PROECI en México que, aunque la pertinencia cultural sea incorporada como concepto en la nueva ley y directrices programáticas del INPI, y que sus funcionarios a todo nivel tienen algunas nociones sobre lo que significa trabajar con este enfoque transversal, en lo concreto aún no existe una idea consensuada de su definición ni un camino operativo claro para incorporar la pertinencia cultural en el diseño e implementación del PROECI en este sexenio. El gobierno de la 4T en general y el INPI en específico, aún tienen que realizar amplios esfuerzos —de instancias participativas con los pueblos y naciones indígenas, legislativas y administrativas, de capacitación de sus funcionarios, de definición operativa de los enfoques transversales, etc.— para poder trabajar efectivamente desde un

---

<sup>208</sup> Se refiere a los/as beneficiarios/as indígenas de los proyectos productivos que financia el PROECI

enfoque transversal de pertinencia cultural en los programas de fomento productivo rural para pueblos y naciones indígenas.

En el caso de Chile por otra parte, en el Plan Estratégico 2014-2018 de INDAP (INDAP, 2014), se señala la pertinencia cultural junto con la participación y el enfoque territorial, como las variables fundamentales a considerar en el diseño de políticas de fomento productivo rural para pueblos indígenas. En particular, este plan va a definir pertinencia cultural como el “reconocimiento e integración de la noción particular de bienestar y desarrollo que tienen estos pueblos, así como de sus formas de organización y su relación con la tierra y los recursos naturales” (INDAP, 2014, p. 42), presentando una aproximación conceptual inicial bastante más clara y explícita que en el caso de México. Esta noción de pertinencia cultural se complejiza luego en el mismo documento, al vincularla explícitamente con la participación y el territorio:

Hoy en día estas comunidades exigen participar en las definiciones de desarrollo de sus territorios. Esto significa que la pertinencia de la intervención no solo está determinada por la calidad de las decisiones técnicas, sino que también por su legitimidad ante las comunidades, esto es, por la “manera” de decidir. Para este efecto, el territorio surge como una unidad de trabajo fundamental que permite el diálogo y la participación de los actores que habitan y/o trabajan en este. (INDAP, 2014, p. 65)

Para INDAP, un enfoque de pertinencia cultural participativo y desde los territorios indígenas, con una buena coordinación interinstitucional, debería propiciar la constitución de actores sociales activos en la construcción de su propio desarrollo. Ahora, este Plan Estratégico 2014-2018 se enfrenta al proceso concreto de rediseño del programa que se está observando, el plan de mejoramiento del PDTI, cuya memoria de 2018 es aún más explícita en la necesaria vinculación entre participación indígena efectiva y pertinencia cultural. Esta memoria valora al proceso de rediseño en sí mismo como una oportunidad única para el Estado de debatir qué significa construir una “política pública de desarrollo con pertinencia cultural, entendiendo que *la única* [énfasis agregado] forma de generar pertinencia es con la participación directa y efectiva de las personas y colectivos involucrados en la misma” (INDAP, 2018a).

En los talleres participativos para el mejoramiento del PDTI, surge la demanda por mayor participación en el programa, pero entendida como toma de decisiones efectiva por parte de los/as usuarios/as indígenas, y ya no solo como consulta. Los representantes indígenas presentes en los talleres reconocen que este proceso participativo valida al PDTI como un programa con más apertura que otros a las perspectivas de desarrollo propias de los/as usuarios/as, pero al mismo tiempo tuvieron críticas “con relación a la falta de espacios para decidir los proyectos, falta de información para tomar decisiones, y muchas decisiones ‘que llegan desde arriba’” (INDAP, 2018a, p.90), ante lo cual demandan más y mejores espacios de participación para la toma de decisiones colectivas.

En general, los talleres participativos evidenciaron una evaluación negativa por parte de los/as usuarios/as respecto del reconocimiento e inclusión de las culturas indígenas en el PDTI, señalando específicamente como ausentes a “las formas de participar y organizarse, los mecanismos de intercambio, la consideración de la comunidad, sus autoridades funcionales y tradicionales, el rescate de prácticas y rubros tradicionales, los calendarios y los ciclos naturales, como también las ceremonias, ritos y espacios sagrados” (INDAP, 2018a, p. 122). Ante este diagnóstico negativo, INDAP responde con el plan de mejoramiento del PDTI, en el cual hay medidas concretas relativas específicamente a la “Pertinencia Cultural: Reconocimiento, Consideración y Respeto” de los pueblos y naciones indígenas en el programa. Estas medidas ya fueron descritas en detalle en el anterior subapartado “El diseño: ¿qué es fomento productivo indígena y para quién?”, por lo que no serán reiteradas en esta sección.

Ahora bien, cabe destacar que en el caso del INDAP en Chile, a diferencia del INPI en México, existe bastante claridad conceptual y operativa sobre la pertinencia cultural desde el inicio del proceso de rediseño del programa, dado que este enfoque fue discutido y trabajado por el equipo nacional de INDAP con el equipo de RIMISP, y luego con los equipos regionales de INDAP y específicamente los del PDTI, antes de implementar el proceso del plan de mejoramiento. La vinculación entre pertinencia cultural y participación como toma de decisiones no solo es explícita sino también operativamente clara y transparente durante todo el proceso de rediseño y mejoramiento del PDTI, ofreciendo procedimientos concretos y específicos para incorporar la participación indígena como principal elemento de pertinencia en todas las etapas del programa (cf. INDAP, 2018a, pp. 166-167, 170-171, 173-174, 177-178, 182).

Esta claridad conceptual y operativa es relevante en los resultados de esta investigación, considerando que INDAP es un organismo sectorial sin especialización técnica en los pueblos y naciones indígenas, que la mayor parte de sus funcionarios/as son profesionales del ámbito silvoagropecuario, y que el mismo proceso de rediseño fue para muchos/as de ellos/as el primer acercamiento desde el diálogo al mundo indígena. Por el contrario, el INPI en México es un organismo técnicamente especializado y focalizado en los pueblos y naciones indígenas, por lo que debería contar con profesionales del ámbito social con las competencias necesarias para abordar conceptual y operativamente la pertinencia cultural y la participación indígena desde el inicio del gobierno de la 4T, pero no sucede así.

La claridad conceptual y operativa que se observa en el caso de INDAP, también se evidencia en la creación de la nueva normativa del PDTI, que considera una norma para los pueblos y naciones indígenas que habitan en el territorio chileno continental y, además, una norma exclusiva para el pueblo rapa nui que habita en territorio insular. Si bien a algunos/as de los/as funcionarios/as de INDAP entrevistados/as les hubiese gustado generar una norma más flexible también en el continente, estableciendo por ejemplo

normativas diferenciadas para las macrozonas sur, austral, centro y norte que tienen pueblos y vocaciones productivas muy diferentes, la sola existencia de una norma particular para el pueblo rapa nui demuestra una mayor apertura de la institución a la especificidad territorial y cultural de los pueblos y naciones indígenas en Chile:

Se generan instrumentos a nivel nacional que podrían tener pertinencia indígena, pero al final cuando tú los aplicas al territorio particular, muchas veces choca ... Que el INDAP haya tenido esa voluntad de generar una normativa específica para para el territorio [Rapa Nui] fortalece mucho ... las otras declaraciones que tiene la isla como territorio especial. (Entrevistada INDAP nivel Área)

El proceso participativo en Rapa Nui y la consecuente normativa territorial específica del PDTI en la isla son valorados transversalmente de forma positiva, pero también evidencian que, a pesar del esfuerzo del proceso de rediseño, la norma para los pueblos y naciones indígenas del continente sigue siendo homogeneizante considerando las enormes diferencias territoriales y culturales que existen entre estos a lo largo del país.

También fue muy importante haber hecho un proceso propio para Rapa Nui, que rompía la forma en la cual ... se hacían las cosas en el continente, y eso derivó en una normativa particular ... con talleres propios y una propia visión de entender las cosas ... yo creo que efectivamente el tema de pertinencia cultural, participación y territorialidad están articulados de alguna manera. O no de alguna manera, si no que los tres son constituyentes de una misma cosa. (Entrevistado INDAP nivel Nacional)

El objetivo, finalmente, de plantear un enfoque transversal de pertinencia cultural es que la acción del Estado tenga la capacidad de adaptarse a la heterogeneidad cultural y territorial de los pueblos y naciones indígenas, y no que este imponga una normativa única, rígida e incapaz de enfrentar dicha diversidad en la operación concreta de un programa, en este caso productivo. Esta es una problemática aún presente en ambos países, pero en la que INDAP en Chile ha avanzado un poco más que el INPI en México, al proponer un proceso participativo específico —y como consecuencia una normativa PDTI específica— para el territorio insular de Rapa Nui.

Por su parte, en el discurso de los/as funcionarios/as de INDAP y expertos/as entrevistados/as en Chile también se observa claridad conceptual y operativa respecto a la pertinencia cultural, en comparación con los/as entrevistados/as en México. Esto se debe a que el enfoque de pertinencia cultural fue uno de los pilares del proceso de rediseño y mejoramiento del PDTI, y no solo fue discutido a nivel de INDAP central en la capital, sino que también por los equipos de INDAP a nivel regional y posteriormente socializado con los equipos locales del PDTI a través de capacitaciones recurrentes. Como se observa en la siguiente cita del entonces jefe del equipo de RIMISP que asesoró técnicamente el proceso de rediseño —y actualmente es Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe— el vínculo entre la participación

efectiva de los/as usuarios/as indígenas del PDTI como toma de decisiones sobre el programa y la pertinencia cultural como enfoque fundamental del proceso, fue relevante desde el inicio:

Lo fuimos elaborando poco a poco, porque había una duda de entrada sobre el concepto de pertinencia ¿Es este un programa pertinente o no es pertinente? y ese fue un tema muy importante desde el inicio ... ¿Qué quiere decir pertinente? ¿cómo vamos a entender, cómo podemos saber, cómo podemos entender este concepto de pertinencia cultural ... para saber si las propuestas que se hagan avanzan en mejorar la pertinencia o no? ... Esa fue una discusión bien central ¿Qué quiere decir esto de que sea más pertinente? ¿Cómo vamos a entender esto, de tal manera de saber si lo que se proponga y finalmente se decida, permitió avanzar o no avanzar en pertinencia? ... La manera en que eso se resolvió ... fue decir mira, *no corresponde al Estado decidir si un programa para un pueblo indígena es o no pertinente* [énfasis agregado]. No puede haber una oficina pública ... en ningún lugar del Estado que diga 'pertinencia 10, pertinencia 5, pertinencia 2'. *La definición y la decisión de si una línea de acción de trabajo o una propuesta de programa es o no pertinente, corresponde a los propios sujetos de esa política pública* [énfasis agregado]. Son ellos y ellas los que tendrán que ver si lo que ... proponen está en consonancia con su forma de ver el mundo, con sus expectativas, y su visión de qué consiste ... desarrollarse, en qué consiste mejorar ... Son ellos los que tienen que poner el contenido a estos conceptos [como] en el caso de los pueblos indígenas no hay organizaciones representativas que puedan hablar a nombre de un pueblo, y menos de todos los pueblos que existen en Chile ... dijimos mira, es a nivel de cada territorio y cada comunidad que tendrán que establecer este contenido. Y la solución entonces ... fue un diseño donde ... en cada una de las unidades de trabajo, eran los propios participantes los que tenían que establecer el contenido, los objetivos etc. que a su juicio ... les acomodaba ... a su visión de mundo, a su sentido de qué quiere decir desarrollo, cuáles son sus expectativas, qué es lo que yo quiero lograr o no quiero lograr. Ese yo creo que fue el eje, y a mi juicio, lo más importante. (Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe)

En este enfoque, no correspondería a INDAP elaborar una definición estatal exógena de qué es lo que es pertinente culturalmente o no en el diseño e implementación del PDTI, sino que son los/as propios/as usuarios/as indígenas del programa quienes deben y tienen el derecho a definirlo y a tomar decisiones en consecuencia. Es una tarea de los propios pueblos y naciones indígenas decidir cómo debería ser esta nueva versión del PDTI, y luego, habrá tantas definiciones de lo que es pertinente culturalmente en términos productivos en el programa, como pueblos, naciones, territorios y comunidades indígenas participen del mismo. La construcción de la pertinencia cultural desde la participación efectiva se condice así con la posibilidad de construir un desarrollo indígena propio.

Los/as funcionarios/as del PDTI entrevistados/as, destacan la participación efectiva como el elemento central del enfoque de pertinencia cultural que construye INDAP junto a los/as usuarios/as del programa a lo largo del proceso de rediseño. Esta participación es entendida como toma de decisiones por parte de los/as usuarios/as indígenas sobre el programa, implicando la definición de las estrategias de desarrollo a nivel local, un acuerdo de funcionamiento propio para cada grupo de usuarios/as, la decisión sobre el uso de los recursos del programa, las instancias de representación, etc. Todos estos elementos concretos de

toma de decisión operativizan la participación indígena en el PDTI, transformándose en la columna vertebral del programa, y constituyendo un caso inédito entre los programas de fomento productivo focalizados en pueblos indígenas existentes en Chile, y Latinoamérica:

El esfuerzo desplegado [es] por hacer un fomento más pertinente a partir de los espacios de diálogo. ... Otras instancias, de los Ministerios de Desarrollo Social como CONADI o de Economía como CORFO, han realizado sus propios esfuerzos en fomento, pero no ha sido a través de un espacio de diálogo como lo que realizó INDAP. (Entrevistada INDAP nivel Nacional)

La participación en términos no solamente del poder opinar sobre el programa, si no de decidir sobre los recursos ... es fundamental ... Se reconoce la instancia de participación que traen ya los pueblos indígenas ... es una de las cosas que tiene más fuerza en términos de pertinencia cultural, de reconocer en el otro sus propias instancias o ... formas de cómo se relacionan socioculturalmente, en ... la familia, ... su comunidad y ... territorios. (Entrevistado INDAP nivel Nacional)

“[La] idea de que la gente pudiera tomar sus decisiones respecto a su quehacer en materia productiva era parte ... de poder decidir y autodeterminarse ... De hecho ... hablábamos de ser sujeto de su propio desarrollo, de poder tomar sus propias decisiones. (Entrevistada INDAP nivel Nacional)

Se destaca también en las entrevistas de Chile como un elemento de pertinencia cultural dentro del proceso de rediseño y en el actual PDTI, la presencia de los/as facilitadores/as interculturales (actuales “asesores interculturales”). Estos/as últimos/as son destacados/as por casi todos/as los/as entrevistados/as en Chile como actores/as fundamentales en el proceso de rediseño y como una forma concreta de implementar el enfoque de pertinencia cultural en el programa. El rol y competencias de estos/as asesores/as interculturales en el PDTI son similares al rol sociocultural que tienen los/as promotores/as indígenas comunitarios/as en el PROECI (conocedores/as de la lengua, el territorio y la cultura indígena local), pero no realizan la asistencia técnica productiva que desarrollan estos/as últimos/as en México<sup>209</sup>. Los/as asesores/as interculturales del PDTI, se diferencian además en el número y relevancia dentro del programa de los/as promotores/as indígenas comunitarios/as del PROECI, pues al momento de realizar las entrevistas, Chile existían solo 2 asesores interculturales mapuche para todos los territorios en que se implementa el PDTI, mientras que en México había más de 368 promotores/as comunitarios/as solo para el PROECI (INPI, 2020c).

Los facilitadores jugaron un rol super importante ... No logramos [ampliarlo] por falta de recursos, ese fue uno de los fracasos de la conversación con Hacienda. Nosotros habíamos diseñado una primera etapa por lo menos con 12 facilitadores [en] espacios territoriales grandes, [pero] eso no lo logramos, logramos finalmente solo dos. (Entrevistada INDAP nivel Nacional)

---

<sup>209</sup> Se puede decir que el rol técnico y sociocultural que ejercen los/as promotores/as indígenas comunitarios/as en el PROECI en México, en el caso del PDTI en Chile está dividido principalmente entre los equipos de extensión local (asistencia técnica) y los/as asesores/as interculturales (mediación cultural).

Así, mientras en el discurso y documentos de ambos países y programas se destaca este rol de mediación y apoyo intercultural en la ejecución local del programa, en la práctica solo en México el Estado destina recursos suficientes para implementarlo de forma adecuada y en todos los territorios en los que está presente el PROECI. En este sentido, INDAP en Chile tiene el desafío de apalancar los recursos necesarios para poder implementar efectivamente el rol y presencia efectiva de asesores/as interculturales indígenas en todos los territorios en que opera el programa, o de reformar la actual normativa para fusionar el rol técnico del equipo de extensión local con el de mediación del/a asesor/a intercultural, a través de la contratación preferente de técnicos agrícolas indígenas para la ejecución local del mismo, como sucede en el PROECI en México.

Los/as asesores/as interculturales de INDAP por su parte, perciben su rol como fundamental para la implementación culturalmente pertinente del PDTI, pero consideran que este resulta insuficiente actualmente debido a la dotación de facilitadores y recursos que les asigna el Estado. Hacen hincapié en que este rol de mediación intercultural debiese existir en todos los programas y dependencias del Estado que se relacionan con pueblos y naciones indígenas, y no solo en INDAP, para que estos/as puedan expresarse y ser escuchados/as en su propio idioma en todas las instancias y efectivamente poder proyectar su desarrollo en sus propios términos y en el ejercicio de su libre determinación. Señalan también que el cambio de gobierno dificultó el proceso de consolidación de este rol en INDAP, pues la segunda administración de Piñera no habría estado interesada en potenciarlo y extenderlo a todos los territorios en que se implementa el PDTI<sup>210</sup>.

Otro rol fundamental para los/as funcionarios/as entrevistados/as en Chile es el de los equipos técnicos locales o extensionistas del PDTI, pues son estos quienes están en contacto directo con las comunidades territoriales y los/as usuarios/as del programa. Los equipos de extensión local en general se componen de técnicos y profesionales del ámbito silvoagropecuario; la mayoría son personas no indígenas, con excepción de algunos territorios como Alto Biobío o Rapa Nui<sup>211</sup>. Ahora bien, a partir del proceso de rediseño del programa, se hicieron amplios esfuerzos desde INDAP por capacitar a sus funcionarios/as y

---

<sup>210</sup> Señalan además los/as entrevistados/as que, al cambiar de gobierno en 2018, los dos asesores interculturales mapuche perdieron algunas de las atribuciones que se les había entregado en la anterior administración de Bachelet; entre estas, la de participar activamente en la formación de los equipos técnicos, que realizan la extensión local del PDTI, para habilitarlos en competencias interculturales específicas para trabajar con los pueblos y naciones indígenas presentes en Chile, particularmente el mapuche.

<sup>211</sup> En algunos territorios la parte técnica y cultural coinciden porque se busca desde el equipo de Área de INDAP que así sea: “siempre se da prioridad a que los que formen parte de los equipos de área de las instituciones a nivel territorial en donde hay presencia de pueblos originarios [sean] los profesionales de la etnia, para una facilidad de comunicación con los usuarios” (Entrevistada INDAP nivel Área). Ahora bien, esto no es algo explícitamente buscado por el PDTI a nivel nacional o en su normativa, a diferencia del PROECI en México, en donde entre los criterios de elegibilidad de las promotorías comunitarias está explícitamente el ser “preferentemente indígenas y afromexicanos ... hablar la lengua indígena de la región que va a atender, además del español” (INPI, 2019d), además de la experiencia técnica silvoagropecuaria.



equipos de extensión local del PDTI en competencias interculturales y otros elementos necesarios para la implementación del plan de mejoramiento desde el diálogo intercultural. De este modo, para los/as funcionarios/as entrevistados/as, la pertinencia cultural del programa también se definiría en el mejoramiento continuo de la calidad de la extensión que se realiza en cada territorio, y por lo tanto en:

La formación de las personas que trabajan con comunidades y la capacidad de adaptarse a esa realidad ...  
En la medida de que [tengamos] una buena formación de extensionistas, yo creo que hay un potencial de poder adaptar políticas a distintas realidades. (Entrevistado INDAP nivel Nacional)

Los/as entrevistados/as destacan que el anterior modelo de extensionismo vertical del PDTI, en donde solo el/la técnico tiene los conocimientos productivos “correctos” para enseñar o transferir a los usuarios/as, está obsoleto. Los pueblos y naciones indígenas poseen conocimientos milenarios sobre sus territorios y formas de vincularse económicamente en el mismo, y estos conocimientos deben ser considerados, valorados e implementados en un programa que aspira a ser más pertinente culturalmente. En este contexto, se agrega también la figura de los talentos rurales, que son pequeños/as productores/as “pertenecientes preferentemente a pueblos originarios” (INDAP, 2017, p. 10), que poseen habilidades destacadas y reconocidas en su territorio y que pueden prestar apoyo en las unidades operativas, capacitando a los/as usuarios/as en el oficio o destreza específica que son de su dominio, a través del diálogo de saberes y “la metodología del ‘saber-hacer’” (INDAP, 2017, p. 10). Ahora bien, los talentos rurales son requeridos en ocasiones para capacitaciones puntuales y no son actores permanentes dentro del programa.

Algunos/as entrevistados/as también destacan que dentro de la pertinencia cultural del PDTI debiese considerarse la incorporación de elementos propios de las culturas indígenas, en particular su relación con la naturaleza, y no solo aquellos del ámbito estrictamente productivo. Como señala el Plan Estratégico 2014-2018 de INDAP, la pertinencia cultural a construir debe considerar la relación de los pueblos y naciones indígenas con la tierra y los recursos naturales<sup>212</sup> (INDAP, 2014), lo que luego del proceso de rediseño es incorporado en la normativa del PDTI como un ámbito específico de apoyo. Ahora bien, esto último se realiza en función de un enfoque transversal estatal de desarrollo sostenible e implementación de acciones contra el cambio climático, y no necesariamente desde las visiones propias de los pueblos y naciones indígenas expresadas en el proceso participativo (cf. INDAP, 2017). Tanto este como otros elementos culturales de cada pueblo y nación indígena a incorporar al programa, deberán ser finalmente decididos por estos a través de mecanismos propios a nivel territorial y local.

---

<sup>212</sup> Esto se asocia a la representación de los pueblos y naciones indígenas como “más cercanos a la naturaleza” analizada con anterioridad. La relación de los pueblos con la naturaleza es multidimensional y compleja, y va mucho más allá de su concepción como “recurso” en un contexto productivo.

Un elemento mencionado en las entrevistas que atentaría contra la pertinencia cultural a largo plazo, sería la corta duración de los gobiernos en Chile (4 años), la que impediría consolidar un proceso de transformación como el que se pretende con el rediseño del programa. El plan de mejoramiento del PDTI, su potente enfoque participativo y el proceso de diálogo Estado-indígenas con el que fue construido, serían percibidos por algunos/as funcionarios/as del mismo programa y otros agentes de Estado fuera del INDAP como el sello de una administración en particular: la del segundo gobierno de Michelle Bachelet. Esto, con la llegada del segundo gobierno de Sebastián Piñera y el cambio de enfoque respecto a la participación y el diálogo con los pueblos y naciones indígenas en Chile, dificultó la consolidación de la nueva normativa y los cambios instaurados a lo largo del proceso participativo de mejoramiento. Destaca la marginación de la UPO dentro de la institución (creada como parte del proceso de rediseño), los problemas para conseguir financiamiento para establecer asesores/as interculturales en todos los territorios donde el PDTI tiene presencia para continuar con la capacitación en competencias interculturales de los funcionarios, entre otras.

Finalmente, se puede decir respecto al caso del PDTI de INDAP en Chile, que existe una visión de pertinencia cultural que es mayoritariamente consensuada, que fue trabajada con los pueblos indígenas en el proceso participativo del plan de mejoramiento y también con los equipos de INDAP a nivel nacional, regional y local. Esto permitió construir un camino operativo claro para incorporar la pertinencia cultural en el programa a través de la participación efectiva de los/as usuarios/as indígenas, entendida como toma de decisiones. Ahora bien, el cambio de administración en el Estado provocó que ciertos avances en fomento productivo indígena se estancaran, por lo que a INDAP le queda el desafío de transformar los aprendizajes alcanzados en el proceso de mejoramiento y rediseño del PDTI en una política de Estado, y de consolidar estos significativos avances más allá de los vaivenes ideológicos del gobierno de turno.

#### 6. Principales semejanzas y diferencias entre los diseños de política del PROECI en México y el PDTI en Chile

Como se observa a lo largo de este capítulo, los diseños programáticos del PDTI en Chile y el PROECI en México tienen procesos y resultados disímiles, presentando algunas diferencias, pero también semejanzas que vale la pena destacar. Tal como en el caso de las agendas progresistas de Bachelet y López Obrador, muchas de las similitudes que se observan entre ambos diseños, y que son operativizadas a través de sus reglas de operación o normativa, se deben principalmente al multiculturalismo neoliberal que se instala en América Latina desde los años 2000 (Antileo, 2012; Boccara y Bolados, 2008; Boccara y Ayala, 2012; Comunidad de Historia Mapuche, 2012; Hale, 2004, 2005; Richards, 2016; Rivera Cusicanqui, 2008, 2016) como respuesta estatal y de la cooperación internacional al resurgimiento del movimiento indígena desde los años 90 en la región (Assies, 2009; Stavenhagen, 2005); así como al asistencialismo y paternalismo que

tradicionalmente han acompañado al desarrollo de las políticas indígenas en América Latina (Agudo, 2015; Castro, 2009). Las diferencias entre ambos programas, por otra parte, se pueden atribuir principalmente a sus domicilios institucionales, al grado de participación de los propios pueblos y naciones indígenas en el proceso de rediseño y al enfoque participativo implementado en general, así como al grado de incorporación de los enfoques transversales de género y pertinencia cultural. Para no reiterar lo ya señalado a lo largo del capítulo, a continuación, se explicitan las similitudes y diferencias más relevantes entre los diseños actuales del PROECI y el PDTI.

Entre las principales **semejanzas** que se observan en los diseños de ambos programas, destaca que a pesar de los procesos de rediseño, el/la sujeto indígena beneficiario/a de estas políticas aún es representado/a mayoritariamente como “pobre rural” o “pequeño/a productor/a silvoagropecuario/a pobre”, y el fomento productivo rural focalizado en estos a su vez es representado principalmente como “inclusión socioeconómica en el capitalismo”; la relevancia que se le da a la comunidad indígena como lugar de ejecución de ambos programas (aunque en el caso del PDTI en Chile se flexibiliza con posterioridad al proceso participativo); y la implementación del enfoque territorial como principal enfoque transversal de desarrollo indígena —incluso antes que el enfoque intercultural y la implementación de una pertinencia cultural efectiva—.

Como se observó a lo largo de este capítulo, tanto en Chile como en México el Estado aún representa mayoritariamente a los pueblos y naciones indígenas como pobres rurales, sujetos de necesidad excluidos del bienestar neoliberal (Agudo, 2015; Rose, 2006), que para salir de esa condición deben mejorar su acceso y vinculación con el mercado a través de la asistencia estatal (Schild, 2000). En este contexto, también se representa el fomento productivo que realizan ambos programas como una intervención estatal necesaria para “ayudar” a los pueblos y naciones indígenas a salir de su condición de pobreza/exclusión, principalmente a través del acceso a crédito (bancarización) y mercados (comercialización). Luego, a pesar de ambos procesos de rediseño, de que la ley del INPI haya declarado a los “pueblos y comunidades” indígenas como sujetos de derecho público, y de que el INDAP haya hecho un proceso participativo nacional propiciando el derecho a decidir sobre su propio desarrollo de los pueblos y naciones indígenas en tanto sujetos políticos, la visión que prima entre los/as funcionarios/as de ambas instituciones es la del indígena como sujeto rural empobrecido que debe ser conectado al capitalismo para salir de dicha condición. Si bien el proceso de transformación iniciado por ambos programas busca cambiar esta visión, claramente aún queda un largo camino por recorrer, que va más allá de rediseñar dos programas y capacitar a los/as funcionarios/as.

Otra semejanza importante entre el PDTI y el PROECI, es que inicialmente ambos procesos de rediseño proponen a la “comunidad indígena” como sujeto colectivo y lugar principal de implementación del programa, a pesar de que no todos los pueblos indígenas se articulan productivamente desde la comunidad como se señaló con anterioridad. En el caso del PROECI en México, la población objetivo del programa son los “pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas” (INPI, 2019d), y todos los apoyos que entrega el programa, los proyectos económicos, turísticos, de aprovechamiento y conservación del medio ambiente y recursos naturales, deben ser proyectos comunitarios o tener un impacto comunitario (INPI, 2019d). En el caso del PDTI en Chile, si bien luego de la primera ronda de talleres participativos INDAP propuso que la comunidad indígena estuviese “al centro” del programa, representantes indígenas y funcionarios/as de diversos territorios señalaron que esta no era el principal espacio de organización productiva para algunos pueblos y naciones. Luego, la nueva normativa del PDTI finalmente señala que este está orientado a “fortalecer las distintas estrategias de la economía de los pueblos originarios, comprendiendo a sus familias, las comunidades o cualquier otra forma de organización” (INDAP, 2017, p. 2) que los/as propios/as usuarios/as consideren pertinente.

Este aspecto “comunitario” propuesto originalmente por ambos programas, remite a la representación de los pueblos y naciones indígenas como “más asociativos” que los no indígenas, pero también evidencia un enfoque intercultural que es impuesto desde arriba (*top-down*) por el Estado, a partir de una noción estereotipada y homogeneizante del capital social indígena. Es en este sentido que se vuelve tan fundamental la participación indígena en todo el ciclo de política de un programa dado, porque solo de este modo se puede construir una pertinencia cultural que implique verdaderamente un trabajo colaborativo, horizontal e intercultural entre el Estado y los pueblos y naciones indígenas.

Dentro de los enfoques transversales presentes en ambos programas, destaca el enfoque territorial como el más explícito y transversal a la acción concreta de los mismos, considerando los criterios de desarrollo territorial rural expuestos en Christian, Schejtman y Berdegué (2020). Tanto en el PROECI como en el PDTI se hacen esfuerzos sustantivos por adoptar este enfoque en el diseño y ejecución de los programas, y si bien la construcción de sus propuestas concretas de desarrollo territorial es ligeramente diferente, la semejanza está en la inclusión de este como elemento estructurante del desarrollo económico que se pretende impulsar.

En el caso de Chile, el proceso de rediseño del PDTI implicó un reordenamiento territorial de las unidades operativas, para corresponderse con las dinámicas territoriales indígenas y hacer más eficiente la gestión del programa: "Se realizará un ordenamiento gradual y voluntario para que los usuarios de una Comunidad u Otra Forma Organizativa sean atendidos por una sola Entidad Ejecutora, respetando la realidad de cada

grupo y territorio" (INDAP, 2017, p. 2). A través de la inclusión de actividades conexas a la producción silvoagropecuaria (turismo, artesanía, procesamiento, comercio, etc.) el programa adopta un enfoque multisectorial; con el propio proceso participativo de rediseño se incorpora la participación efectiva y empoderamiento de los pueblos y naciones indígenas; y con la creación de nuevos componentes como la estrategia de desarrollo se materializa la visión de futuro indígena para sus territorios. En el caso de México, por otra parte, el PROECI busca detonar desarrollo económico e integración regional entendidos como procesos multidimensionales, considerando "iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración territorial" (INPI, 2019d) en el ámbito económico, político, socio-cultural y ambiental, para alcanzar el objetivo de impulsar y acompañar proyectos económicos con impacto comunitario y regional, que integren cadenas de valor que promuevan un desarrollo integral, intercultural y sostenible en las regiones indígenas priorizadas por el INPI. El PROECI incluye proyectos económicos desde la suficiencia alimentaria y producción primaria hasta la transformación económica para la integración de cadenas de valor, comercio, turismo y mitigación del cambio climático, teniendo un claro enfoque intersectorial; propicia el encadenamiento productivo de proyectos que reconozcan las ventajas regionales tanto como las economías indígenas, fomentando la inversión en los activos del territorio; y la construcción de una visión colectiva de futuro a través de la construcción participativa e implementación<sup>213</sup> de Estrategias Integrales de Desarrollo Regional.

Evidentemente existen otras semejanzas entre ambos programas, pero con las expuestas se pretende mostrar que los elementos comunes al PDTI y al PROECI dan cuenta de un trasfondo ideológico que atraviesa la política indígena de ambos países, rompiendo con las particularidades del desenvolvimiento histórico y situado de las mismas. Este trasfondo es el multiculturalismo neoliberal que se impone en la política indígena latinoamericana desde inicio de los 2000, como el asistencialismo y paternalismo que caracterizó a las mismas durante gran parte del s. XX, y que aún se encuentra presente en muchos niveles. El Estado Latinoamericano aún entiende y trabaja con los pueblos indígenas como colectividades carenciadas, que necesitarían de la ayuda del propio Estado para, a través de una mejor inserción en las dinámicas del capitalismo, salir de esa condición y alcanzar el desarrollo. Esto se observa a nivel general en las agendas indígenas de los gobiernos de Michelle Bachelet y Andrés Manuel López Obrador, como en el diseño específico de estas políticas de fomento productivo.

---

<sup>213</sup> Al momento de realizar las entrevistas (2020), solo se habían desarrollado 7 Estrategias Integrales de Desarrollo Regional piloto en 7 regiones indígena, de un total de 126 regiones indígenas que fueron definidas por el INPI. Lamentablemente, como se ha señalado reiteradamente, no se pudo tener acceso a los documentos con las conclusiones de estas instancias participativas, para evaluar si la participación indígena influyó realmente en la definición de dichas estrategias.

Por otra parte, las principales **diferencias** entre los diseños del PDTI en Chile y el PROECI en México, se resumen en la siguiente tabla:

**TABLA 25. PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE EL DISEÑO DEL PDTI EN CHILE Y EL DEL PROECI EN MÉXICO**

Diferencias	PDTI en Chile	PROECI en México
<b>Ubicación institucional del programa</b>	<b>Sectorial silvoagropecuaria:</b> El INDAP es una institución creada en 1962 por el Ministerio de Agricultura, para la agricultura familiar campesina en Chile. No tiene una especialización en pueblos indígenas, sino que en la pequeña y mediana producción silvoagropecuaria (institución sectorial). La mayor parte de sus funcionarios/as son profesionales y técnicos silvoagropecuarios. Hay profesionales sociales, pero son muy minoritarios	<b>Focalizada en pueblos indígenas:</b> El INPI es una institución autónoma creada expresamente para atender a la población Indígena en 2018, en reemplazo de la CDI (2003-2018). No tiene una especialización productiva, sino que en los pueblos indígenas y afro-mexicanos. En el caso del PROECI, además de profesionales y técnicos silvoagropecuarios, hay funcionarios/as de las ciencias sociales con competencias interculturales
<b>Focalización rural del programa</b>	<b>Explícitamente rural.</b> El programa está focalizado directamente en los indígenas que habitan en territorios rurales, comprendiendo además a las actividades productivas como aquellas vinculadas al sector primario silvoagropecuario, de forma directa (por ej. cultivar papas) o conexas (por ej. turismo o artesanía) (INDAP, 2017)	<b>Implícita o indirectamente rural.</b> El programa está focalizado en las localidades con un 40% y más de población indígena y con altos índices de marginación, las que en México son mayoritariamente rurales, por lo que la mayor parte de los territorios en donde se implementa el PROECI son rurales (aunque no excluye a los urbanos) (INPI, 2019d; Entrevistada INPI nivel Federal, 2020)
<b>Enfoque participativo, y participación indígena en el proceso de rediseño</b>	<b>Específica:</b> INDAP invita a los pueblos y naciones indígenas a participar en la elaboración del Plan Estratégico 2014-2018 de INDAP, y luego de la demanda explícita por parte de representantes huilliche, se crea un proceso específico de participación a nivel nacional para el rediseño del PDTI (Plan de Mejoramiento)	<b>General:</b> Representantes de pueblos y naciones indígenas participan en 25 foros de consulta para la elaboración de Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, y luego en talleres para la elaboración de Planes de Desarrollo Regional (7 pilotos), pero no existe una instancia de participación específica para la elaboración del PROECI
	<b>Principal:</b> Las opiniones y demandas recogidas en los talleres con más de 2 000 representantes indígenas en el proceso de mejoramiento del PDTI, son el insumo principal para proponer cambios al diseño e implementación del programa por parte de INDAP	<b>Subordinada:</b> El rediseño del PROECI surge desde el programa de gobierno de AMLO y el diagnóstico institucional del INPI sobre el PROIN. Los documentos sobre la participación indígena en la elaboración del PND y Planes piloto de Desarrollo Regional no son públicos, por lo que no se puede saber cómo sus demandas fueron explícitamente consideradas (o no) en el rediseño del programa
<b>Normativa actual del programa</b>	<b>Específica territorialmente:</b> Desde 2017 existen dos normativas en el PDTI, una para los pueblos de Chile continental, y otra específica para el pueblo isleño de rapa nui (entre 2009 y 2016 hubo una sola normativa del PDTI a nivel nacional, lo que cambia con el rediseño)	<b>Homogénea a nivel nacional:</b> Existe una sola normativa (reglas de operación) para todo el país y todos los pueblos y naciones indígenas de México. Las reglas de operación son modificadas cada año a nivel federal, sin considerar la participación indígena o de sus funcionarios/as.
<b>Población objetivo del programa</b>	<b>Flexible:</b> Pueblos indígenas en zonas rurales. Los participantes del programa deciden como organizarse para trabajar en el programa (comunidad, familia u otras formas de organización) (INDAP, 2017). La propuesta original se focalizaba en la comunidad, lo que fue modificado luego del proceso participativo.	<b>Menos flexible:</b> Comunidades indígenas y afro-mexicanas de alta o muy alta marginación social, en localidades con concentración de 40% o más de pueblos indígenas. Está focalizado en la comunidad como espacio de toma de decisiones y trabajo en el programa, y solo en aquellas focalizadas por alta marginación socioeconómica (INPI, 2019d).
<b>Funcionarios/as y técnicos/as indígenas en el programa</b>	<b>Profesionales y equipos técnicos locales (Unidad Operativa Comunal):</b> Mayoritariamente del ámbito silvoagropecuario o comercial. No se requiere que pertenezcan a un pueblo indígena (aunque si se da en algunos territorios) ni competencias interculturales. Tienen a su cargo las unidades operativas de usuarios del PDTI y deben implementar "metodologías de extensión que sean	<b>Promotorías comunitarias indígenas:</b> Personas capacitadas en estrategias integrales de desarrollo regional, que ponen en práctica sus conocimientos y habilidades para acompañar los proyectos del programa, la toma de decisiones y el fortalecimiento organizativo de las comunidades indígenas y afro-mexicanas. Las acciones de promotoría se brindan de manera bilingüe, para garantizar la

	<p>pertinentes para transferir capacidades y asesorar técnicamente a los Grupos de Usuarios a su cargo, así como dar seguimiento técnico a la implementación de los Proyectos" (INDAP, 2017, p. 12) del programa</p> <p><b>Talentos rurales:</b> "Pequeños productores agrícolas ... pertenecientes preferentemente a pueblos originarios, dotados de habilidades destacadas, reconocidas por sus pares" (INDAP, 2017, p. 10). Entregan apoyo al equipo de la Unidad Operativa Comunal, en el oficio o destrezas que son de su dominio, usando entre otras, la metodología del "saber-hacer". Pueden ser usuarios o no de INDAP</p> <p><b>Asesor intercultural:</b> "Personas conocedoras de la cultura y/o de la lengua de los pueblos originarios, de los principios y valores relacionados con la actividad productiva y las prácticas de manejo, y de la diversidad de estrategias económicas que se desarrollan en los distintos territorios, ... preferentemente bilingües y ... reconocidos por sus propios pueblos" (INDAP, 2017, p. 12). A pesar de lo anterior, no es explícito en la normativa que deban pertenecer a un pueblo o nación indígena</p>	<p>comprensión de los beneficiarios. Es por ello que los/as promotores/as indígenas comunitarios/as deben ser "preferentemente indígenas y afromexicanos ... hablar la lengua indígena de la región que va a atender ... vivir cerca de las comunidades de atención" (INPI, 2019d) además de contar con una licenciatura o carrera técnica en "agronomía, recursos naturales, planificación rural, ciencias sociales, economía, relaciones comerciales, biología, agroecología, turismo, veterinaria y zootecnia y/o afines a las actividades a desarrollar" (INPI, 2019d) o experiencia comprobable de 3 años y más en trabajo de campo con población indígena y afromexicana</p>
<b>Enfoque de género en el programa</b>	<p><b>No tiene:</b> La normativa actual del PDTI señala que se priorizará a "jóvenes menores de 36 años y mujeres de cualquier edad" (INDAP, 2017, p. 16) en los nuevos ingresos al programa, como única consideración de género. Esta "prioridad" no se encuentra operativizada en la normativa (queda a voluntad). El enfoque de género no está transversalizado en los programas de INDAP</p>	<p><b>Explícito y transversal:</b> Es parte del objetivo específico N° 1 del PROECI. Este señala que "se destinará de manera transversal el 50% del presupuesto para la inclusión de las mujeres indígenas y afromexicanas en los diferentes tipos de apoyo" (INPI, 2019d). Este enfoque se operativiza a través de la asignación presupuestaria del programa, el que además se ha transversalizado en todos los programas del INPI, no solo el PROECI</p>
<b>Enfoque de pertinencia cultural</b>	<p><b>Explícito y transversal:</b> El Plan Estratégico 2014-2018 de INDAP la define como "reconocimiento e integración de la noción particular de bienestar y desarrollo que tienen estos pueblos, así como de sus formas de organización y su relación con la tierra y los recursos naturales" (INDAP, 2014, p. 42), lo cual se operativiza desde el Plan de Mejoramiento del PDTI a través de la participación efectiva de los usuarios del programa, entendida como toma de decisiones sobre el mismo</p>	<p><b>No tiene:</b> A pesar de que tanto la Ley del INPI como los/as funcionarios entrevistados/as señalan que el enfoque de pertinencia cultural (e intercultural) es fundamental en la implementación de todos los programas, incluyendo el PROECI, al momento de realizar las entrevistas (2020) no existía una conceptualización ni operativización clara de la misma</p>

**Fuente: Elaboración propia a partir de INDAP, 2014, 2017; INPI, 2019d; y desarrollo del propio apartado.**

Entre las diferencias explicitadas, cabe destacar principalmente la ubicación institucional de ambos programas, así como la implementación de los enfoques transversales de participación, género y pertinencia cultural, como aquellos que producen más distancia entre el diseño mexicano y el diseño chileno para el fomento productivo rural indígena.

El hecho de que el PDTI esté construido desde la mirada sectorial de INDAP y el PROECI desde una mirada focalizada en pueblos y naciones indígenas, genera que la composición del equipo profesional y técnico que diseña e implementa el programa, así como algunos énfasis que se hacen en el fomento productivo descrito a lo largo del capítulo, sean diferentes. Cabe destacar, por ejemplo, la focalización rural y la definición explícita de las actividades productivas que se pueden realizar en el marco del programa como

asociadas a la actividad silvoagropecuaria de forma directa o conexas que hace INDAP en el caso del PDTI, o la mayor relevancia que se le da desde el INPI a la participación directa de funcionarios/as y técnicos indígenas, como a la asesoría intercultural a nivel local en la implementación del programa en el caso del PROECI, en contraposición al otro programa en cada caso.

Llama la atención que el enfoque transversal mejor logrado por ambas instituciones sea el territorial, probablemente porque este se viene trabajando en las políticas públicas de fomento productivo rural de América Latina desde inicio de los años 2000 (Christian, Schejtman y Berdegué, 2020). También que, por el contrario, exista tanta disparidad en la implementación de los demás enfoques transversales de participación, género e interculturalidad, entre ambos programas. El INPI ha hecho grandes esfuerzos por transversalizar el enfoque de género llegando a entregar el 50% de los recursos del PROECI a proyectos liderados por mujeres, pero no de la misma manera para incorporar la participación efectiva de los pueblos y naciones indígenas en el diseño específico de los programas (haciéndolo solo de forma general en el PND y las estrategias regionales de desarrollo), y por lo tanto un enfoque intercultural que se estructure sobre una pertinencia cultural construida desde las propias voces indígenas y el ejercicio de su libre determinación. Por otro lado, el INDAP, a pesar de su falta de *expertise* integral en los pueblos y naciones indígenas, desarrolla un proceso participativo ejemplar y sin parangón en la historia de las políticas indígenas en Chile, redefiniendo la pertinencia cultural desde el ejercicio mismo del diálogo horizontal con los pueblos y naciones indígenas —a pesar de lo cual no toma en consideración prácticamente ningún elemento de género—.

Estas y otras consideraciones surgidas de la comparación crítica de ambos programas derivan en las siguientes conclusiones.



## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

“Más allá del diseño está la implementación de la decisión. Y más allá del presidente y la legislatura está la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos. Estos dos recordatorios son pertinentes y decisivos para el destino de las políticas públicas si han de llegar a ser efectivamente políticas, componentes de la historia social real, y no simplemente discursos de gobierno y escritos de leyes...”

Luis F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las Políticas*, 2017

“El fenómeno colonial será —y hasta nuestros días— la constante en la historia contemporánea Mapuche, el que se ha edificado en tres vigas maestras: la pauperización material del territorio (enajenándose a colonos, particulares y fundos); la imposición de la gobernabilidad estado nacional (con un estado de derecho que legaliza el despojo); y la negación de derechos como pueblo y de la condición de nación de los Mapuche”

Pablo Mariman et al., *¡Escucha Winka!*, 2006

“Para el pueblo colonizado, el valor más esencial, por ser el más concreto, es primordialmente la tierra: la tierra que debe asegurar el pan y, por supuesto, la dignidad”

Frantz Fanon, *Los condenados de la tierra*, 2018

Quisiera que estas conclusiones fuesen, además de una breve reflexión final sobre estos dos años de trabajo y los resultados obtenidos, un balance de los aportes y limitaciones de esta investigación de tesis. Cabe señalar que toda conclusión es en realidad el inicio de nuevas investigaciones, pues investigar implica un permanente hacerse preguntas que abren nuevos ángulos desde los que observar lo ya investigado, como nuevos caminos antes ignorados para investigar objetos inéditos y/o con nuevos sujetos sociales. También, es necesario recalcar que toda investigación es una respuesta parcial a las preguntas que le dieron origen, y que esta investigación, como todas, se vio influida por el tiempo y los recursos disponibles, el enfoque teórico utilizado y mi propia mirada como investigadora. Cada pregunta tiene su respuesta y nuevas preguntas como nuevos enfoques y miradas sobre las mismas fuentes obtendrán resultados distintos. De este modo, es relevante antes de intentar “concluir” este trabajo, reiterar dos sesgos importantes que tuvo esta investigación.

El primero, es que yo participé como agente dentro del rediseño del PDTI entre 2015 y 2018, desde el asesoramiento técnico que entregó RIMISP a INDAP durante todo el proceso conocido como Plan de Mejoramiento del PDTI. Este posicionamiento dentro del entramado de actores involucrado en el rediseño de este programa público me otorgó la posibilidad de observarlo de forma privilegiada antes de decidir investigarlo en mi tesis, permitiéndome no solo facilitar mi acceso a los documentos, funcionarios/as y

técnicos de todo nivel en INDAP para realizar mis entrevistas, como al propio proceso de rediseño en sí; sino también poder construir una mirada crítica desde la antropología del Estado y los estudios latinoamericanos, la que es externa a las lógicas político-administrativas que llevaron al planteamiento del proceso de rediseño desde el Estado (cf. Agudo, 2015; Mosse, 2005; Vázquez, 2012). Ahora bien, en el caso del PROECI, por el contrario, mi posicionamiento y mirada fue solo como observadora externa al proceso de rediseño de este programa público mexicano, lo que dificultó mi acceso a algunos documentos (por ejemplo los resultados de la participación indígena en las consultas llevadas a cabo para la elaboración del PND del gobierno de López Obrador o los 7 pilotos de Estrategias Regionales de Desarrollo que existían al momento de desarrollar el terreno en México), a las entrevistas con los/as funcionarios/as del Estado mexicano (que me costó mucho más conseguir que las de Chile) y al posterior seguimiento de algunos elementos faltantes (por la pandemia de Covid-19 en general, y otras circunstancias específicas como la toma del edificio del INPI Federal en CDMX por parte del pueblo Otomí). De este modo, en el caso mexicano la distancia y extrañamiento necesarios para investigar se dieron de forma natural, mientras que en el caso chileno tuvo que ser un ejercicio consciente y explícito. A pesar de lo anterior, se logró bastante profundidad y objetividad en el trabajo sobre ambos programas, pero evidentemente estos son elementos para tener en cuenta al leer este trabajo de investigación.

El segundo sesgo que recalcar es el momento en que se observó cada programa. Mientras el proceso de rediseño del PDTI y el segundo gobierno de Michelle Bachelet se encontraban completamente finalizados al realizar el trabajo de campo en Chile durante 2019, en el caso de México el proceso de rediseño del PROECI estaba parcialmente terminado, y el sexenio de Andrés Manuel López Obrador apenas comenzando. Si bien los elementos *top-down* del rediseño del PROECI en México estaban listos (por ejemplo, la redacción de una nueva normativa del programa a partir del proyecto de gobierno de López Obrador y el diagnóstico institucional del INPI), al momento de realizar el trabajo de campo en México solo se habían realizado pilotos de estrategias de desarrollo regional en 7 regiones de las 126 que definió el INPI, y el inicio de la pandemia por Covid-19 sin duda impidió y luego ralentizó la implementación de los cambios que buscaba generar el PROECI respecto del PROIN de la administración anterior. En este sentido, es posible que el PROECI haya avanzado más en su proceso de rediseño luego de 2020, o no, pero eso es materia de una nueva investigación. Luego, los resultados de esta investigación deben ser entendidos como una fotografía del proceso de ambos programas, en el momento en que se desarrolló el terreno en cada caso (junio y julio de 2019 en Chile, y febrero a julio de 2020 en México).

Dicho lo anterior, cabe decir que el aporte de esta investigación y de los resultados obtenidos a los estudios latinoamericanos, en particular a la línea de investigación “Concepciones, críticas y experiencias en torno de la problemática del desarrollo latinoamericano” del campo de “Formación estructural, desarrollo e

integración de América Latina”, radica en mostrar cómo las políticas de fomento productivo rural focalizadas en pueblos y naciones indígenas en Chile y México hacen parte de la política pública y paradigma actual de desarrollo neoliberal, materializando el multiculturalismo neoliberal (Antileo, 2012; Boccara y Bolados, 2008; Boccara y Ayala, 2012; Bolados, 2017; Comunidad de Historia Mapuche, 2012; Hale, 2004, 2005; Richards, 2016; Rivera Cusicanqui, 2008, 2016) y el colonialismo interno (González Casanova, 2006a, 2006b) que ejercen en la actualidad los Estados latinoamericanos como formas específicas de dominación sobre los pueblos y naciones indígenas (Bartolomé, 2006; Segato, 2014). Ahora bien, al aproximarnos a este fenómeno desde las voces de los/as funcionarios/as y equipos territoriales de dos programas concretos como el PDTI y el PROECI, a partir del proceso de transformación y rediseño de estos, también se observan matices en el ejercicio del multiculturalismo neoliberal y colonialismo interno a partir de la agencia de estos actores estatales y la resistencia cotidiana de los propios sujetos indígenas de estos programas. Ambos elementos presentes en los resultados de esta investigación —los mecanismos de dominación estatal sobre el sujeto indígena, como la agencia de funcionarios/as, técnicos y pueblos y naciones indígenas respecto de las disposiciones estatales— se detallan a continuación.

Las políticas indígenas en Chile y México tienen una trayectoria histórica diferente, como se observó en el Capítulo II, pero estas tienden a converger en varios aspectos desde los años 90 del s. XX, debido a la transformación estructural que implicó la instalación del neoliberalismo como principal modelo socioeconómico en la región (Schild, 2000). Este giro neoliberal del Estado y sus políticas modificó sustancialmente la manera que este tenía de relacionarse con los pueblos y naciones indígenas, tanto su discurso respecto a estos como sus prácticas, y luego el diseño e implementación de las políticas y programas destinados a los mismos, incluyendo los de fomento productivo rural.

El Estado Latinoamericano neoliberal desde inicios del s. XXI transforma su narrativa respecto de los pueblos y naciones indígenas, generando nuevas metáforas movilizadoras (Shore y Wright, 1997; Agudo, 2015), configuraciones semánticas (Fassin, 2017) o artefactos discursivos (Bello, 2007) que constituyen discursos de poder para fundar nuevas y mejores formas de dominio sobre estos en la era neoliberal (Boccara y Bolados, 2008; Bolados, 2017). Solo como ejemplo de los discursos de poder reseñados a lo largo de la tesis, destaca la narrativa del “nuevo trato” a los pueblos y naciones indígenas propia del multiculturalismo neoliberal, instalada por el gobierno de Vicente Fox en México y Ricardo Lagos en Chile a inicios de los años 2000. Fox prometía un nuevo trato al mismo que implementaba un proyecto de desarrollo regional contrario a la voluntad colectiva indígena como el PPP y una reforma constitucional limitada en 2001 que desconocía los Acuerdos de San Andrés y las luchas indígenas de los 90. Lagos prometía un nuevo trato y verdad histórica, al mismo tiempo que proponía una política indígena integral

(Orígenes), cuyo fin no era el desarrollo indígena, sino que la contención política del llamado conflicto mapuche y la mantención del *statu quo* institucional y normativo en el sur del país (Bello, 2007).

Como se observó en los resultados de esta investigación, el discurso que representa a los pueblos y naciones indígenas que participan del PDTI y el PROECI esencialmente como habitantes rurales pobres, permite sostener prácticas asistencialistas y un carácter eminentemente social en las políticas indígenas, incluso en las políticas económicas como las de fomento productivo rural. El discurso que representa al fomento productivo rural que realizan estos programas principalmente como inclusión socioeconómica en el capitalismo, permite sostener la subordinación de las economías y propuestas de desarrollo propio indígena al encuadre homogeneizante del modelo neoliberal de desarrollo. La propia noción de pertinencia cultural entendida solo como incorporación de algunos elementos culturales a los programas productivos, sin considerar la participación directa y toma de decisiones indígena sobre estos, hacen parte integral de estos discursos de poder estatal. Este último concepto se instala desde la década de 2010 como parte del enfoque transversal de interculturalidad en las políticas para pueblos y naciones indígenas, y hace parte del discurso de poder del desarrollismo neoliberal latinoamericano, porque permite la inclusión de prácticas culturales indígenas en las políticas de fomento productivo sin abrir espacios de cuestionamiento a las estructuras de desigualdad que hicieron necesarias estas políticas en primera instancia, ni tampoco la construcción de economías indígenas alternativas al capitalismo.

Estas narrativas estatales efectivamente generan prácticas de dominación sobre los pueblos y naciones indígenas, en tanto construyen políticas públicas sin un diálogo político de buena fe con estos y, a veces, explícitamente sobre elementos culturales folklorizados que desconocen sus luchas históricas. De este modo, el Estado logra que la participación indígena no se traduzca en una injerencia directa y toma de decisiones por parte de estos sobre el diseño e implementación de los programas de los que son usuarios/as o beneficiarios/as. Así, como se observó en el Capítulo I, el multiculturalismo neoliberal produce un sujeto indígena que funcionaliza al Estado y al propio neoliberalismo —el “indio permitido” (Hale y Millaman, 2005; Rivera Cusicanqui, 2008; Rodríguez, 2011)— el que realiza demandas culturales y de reconocimiento político, pero sin cuestionar las estructuras socioeconómicas que lo oprimen (despojo territorial, colonialismo interno, racismo y discriminación, etc.). El Estado incluso promueve este tipo de demanda indígena a través de la creación de espacios de participación y agencia en sus políticas públicas, siempre que no implique una redistribución real de los recursos económicos y el poder (Assies, 2009; Bolados, 2017; Hale, 2002; Richards, 2016; Rodríguez, 2011).

El Estado neoliberal latinoamericano genera así una gestión efectiva de la diversidad étnica y el conflicto político asociado a esta, a través de una gubernamentalidad neoliberal (Foucault, 2007) que separa

demandas aceptables e “indios permitidos” —los beneficiarios o participantes de sus programas públicos— de demandas inaceptables e “indios no permitidos”. Estos últimos son los pueblos, comunidades y grupos indígenas autónomos, aquellos que en el ejercicio pleno de su libre determinación luchan por fuera de los espacios de agencia limitada que ofrece el Estado, por la recuperación territorial, el autogobierno y la liberación de toda dominación colonial, y que son estigmatizados por este como “radicalizados”, “extremistas”, “terroristas”, etc., y perseguidos y reprimidos a través de la fuerza. Luego, al mismo tiempo que reconoce demandas culturales y de reconocimiento indígena, el Estado también desconoce y reprime las demandas de su lucha anticolonial, descartando en el mismo movimiento las demandas y organizaciones indígenas que resultan amenazantes para el poder del Estado y el capital (Hale, 2002, 2004, 2005; Hale y Millaman, 2005; Richards, 2016).

Ahora bien, lo interesante de esta investigación de tesis es que, en el caso particular de las políticas de fomento productivo rural, es muy difícil que los espacios de agencia y de participación permitidos por el Estado logren evitar el diálogo y discusión con los pueblos y naciones indígenas sobre los recursos disponibles para el desarrollo, la propiedad de la tierra y el agua, el control indígena autónomo de sus recursos naturales territoriales, y la reconstitución del territorio ancestral, entre otros temas conflictivos que existen actualmente en la relación entre ambos. Si bien es evidente que la solución a estos temas supera con creces las atribuciones y competencias de dos instituciones como el INPI y el INDAP, es significativo que estos temas que estén puestos sobre la mesa al momento de rediseñar programas productivos concretos, lo que no sucede necesariamente con los programas educativos o de salud intercultural, por ejemplo.

En este sentido, el estudio del proceso de rediseño de dos programas de fomento productivo rural permite un acceso privilegiado a cómo se construyen actualmente las formas de relación entre los pueblos y naciones indígenas y el Estado. Como señalara Mariátegui (2007), la cuestión indígena comienza por la economía y en el régimen de propiedad de la tierra, por lo que, para pensar en un desarrollo indígena propio, construido desde la libre determinación y el ejercicio de la autonomía, el Estado debe abrirse necesariamente a discutir estos temas en un diálogo político franco con los pueblos y naciones indígenas, simultáneamente a la construcción de mejores políticas productivas para los mismos. Y este diálogo debe, además, construirse necesariamente sobre la toma de decisiones efectiva por parte de los pueblos y naciones sobre su propio desarrollo.

En este contexto, además de los mecanismos de dominación ya reseñados en estas conclusiones, es necesario resaltar la capacidad de agencia de los principales sujetos de esta investigación —los/as funcionarios/as del PDTI y el PROECI—. Esto, en la medida que estos traducen la visión del Estado sobre

los pueblos y naciones indígenas en una práctica social concreta de desarrollo (De la Maza, 2012; Lagos y Calles, 2007).

El Estado no solo se expresa en leyes, reglamentos de política y estructuras de dominación, sino también en la agencia de sus funcionarios/as y equipos técnicos, quienes performan el poder Estado en territorios concretos, construyendo formas específicas de relación con los sujetos de la acción estatal. Esto permite observar que el Estado no es homogéneo ni monolítico (Lagos y Callas, 2007), y que en cierto grado es permeable a la capacidad de agencia de los sujetos de su acción como a la de sus funcionarios/as y técnicos, y que desde ambos movimientos —*bottom-up* y *top-down*— se pueden crear espacios dentro del Estado para modificar la forma que este tiene de relacionarse con diversos sujetos sociales, entre estos los pueblos y naciones indígenas. Si bien se comprende con claridad la perspectiva latinoamericanista crítica, en que el Estado no es una forma política construida para el diálogo o para generar un nuevo contrato social (Makaran, 2018), sino que una estructura de dominación (Weber, 1979), el trabajo de esta tesis muestra que también desde dentro del Estado se puede empujar hacia uno u otro lado la aguja de la historia.

Los indígenas participantes de los programas de fomento productivo rural observados interactúan, se adaptan, modifican o se resisten al disciplinamiento productivo que estos generan (De la Maza, 2012), pero así también lo hacen los propios agentes estatales de estos programas. Los/as funcionarios/as, equipos técnicos, extensionistas, asesores interculturales y promotores comunitarios del PROECI y el PDTI establecen cotidianamente dinámicas de negociación con los usuarios/as o beneficiarios/as indígenas de estos programas, y también con el propio Estado y sus estructuras de dominación, constituyendo voluntades políticas y prácticas concretas que buscan construir alternativas desde dentro de estas estructuras, cuestionándolas y estableciendo mecanismos concretos para su transformación. Luego, junto a las estructuras y agentes que sostienen el colonialismo interno y el racismo sistémico del Estado (González Casanova, 2006a, 2006b; Richards, 2016) también hay otras y otros que empujan desde sus capacidades, atribuciones y recursos para su transformación. Puede ser una transformación mucho más lenta que la que ofrecen los propios movimientos sociales y políticos indígenas, sin duda, pero estas grietas dentro de la estructura que constituyen sus propios/as funcionarios/as son fundamentales para que el Estado se vuelva receptivo a los discursos y prácticas de transformación.

El Estado y sus políticas indígenas en tanto formas de poder existen, y tienen consecuencias concretas en las vidas de los pueblos y naciones indígenas de América Latina, por lo que no basta con ofrecer una perspectiva latinoamericanista crítica para que estas se transformen o desaparezcan. Tenemos que, como científicos sociales involucrados en la construcción y reflexión sobre las políticas públicas para pueblos y

naciones indígenas, trabajar en conjunto con la sociedad para descolonizar nuestras formas de relación y desmontar las estructuras de dominación que las han sostenido hasta ahora. Una forma inicial es comprender como los/as funcionarios/as de estos programas avanzan hacia —o por el contrario obstaculizan— la construcción mejores políticas públicas acordes a los cambios que están viviendo nuestras sociedades. Pero, lo fundamental, es propiciar los enfoques transversales de participación, género, territorio y pertinencia cultural construidos desde espacios genuinos de diálogo político con los pueblos y naciones indígenas, que permitan estructurar el diseño, implementación y evaluación de las políticas que les conciernen desde su participación y toma de decisiones, desde el ejercicio pleno de su autonomía y libre determinación. Cuando estos puedan decidir colectivamente hacia donde encaminar las políticas indígenas, y que sus formas y espacios de deliberación colectiva sean los mecanismos fundamentales para ello, recién el Estado estará realmente contribuyendo a la construcción de un desarrollo indígena propio, integral y sostenible.

Por supuesto que ahora todo esto parece lejano y utópico, pero solo un diálogo político que busque genuinamente reparar los daños del pasado y construir un futuro que le permita efectivamente a los pueblos y naciones indígenas generar su propio desarrollo desde la autonomía política —con tierras, aguas y semillas libres, recursos para la producción, autogobierno, control de sus recursos naturales, y restauración de sus territorios ancestrales— propiciará realmente entendimiento y coexistencia entre naciones, y la construcción de paz entre los pueblos.

# REFERENCIAS

## Libros, artículos académicos y publicaciones institucionales

- ACNUDH (2012). *Folleto N° 8: La OIT y los pueblos indígenas y tribales*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) [Archivo PDF]. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideIPleaflet8sp.pdf>
- Agostini, C. A., Brown, P. H., y Roman, A. (2010). Estimando indigencia y pobreza indígena regional con datos censales y encuestas de hogares. *Cuadernos de Economía (Latin American Journal of Economics)*, 47, 125-150 [Archivo PDF]. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/cecon/v47n135/art05.pdf>
- Aguas, J. y Nahuelpan, H. (2019). Los límites del reconocimiento indígena en Chile neoliberal. La implementación del Convenio 169 de la OIT desde la perspectiva de dirigentes Mapuche Williche. *Cultura-hombre-sociedad*, 29(1), 108-130. [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=50719-27892019000100108&lng=es&nrm=iso](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=50719-27892019000100108&lng=es&nrm=iso)
- Agudo Sanchíz, A. (2015). *Una etnografía de la administración de la pobreza. La producción social de los programas de desarrollo*. Universidad Iberoamericana.
- Aguilar E., A. (2014). Del discurso a los hechos: el Estado mexicano y los pueblos indígenas de México. *Configurações*, (14), 39-66. <http://journals.openedition.org/configuracoes/2256>
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). La hechura de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.) (2017). La implementación de las Políticas. Colección de antologías de política pública, 4° Antología. Miguel Ángel Porrúa.
- Albertos, C. y Marín, C. (2021). *Guía de conceptos clave para el trabajo con pueblos indígenas*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [Archivo PDF]. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Guia-de-conceptos-clave-para-el-trabajo-con-pueblos-indigenas.pdf>
- Althusser, L. (2018). Ideologías y aparatos ideológicos de Estado. Letrae [Archivo PDF]. <https://lobosuelto.com/wp-content/uploads/2018/10/Althusser-L.-Ideolog%C3%ADa-y-aparatos-ideol%C3%B3gicos-de-estado.-Freud-y-Lacan-1970-ed.-Nueva-Visi%C3%B3n-1974.pdf>
- Altman, J. (1999). Anthropology and indigenous public policy: One view from academia. *Anthropological Forum*, 9(1), 75-82. <http://dx.doi.org/10.1080/00664677.1999.9967496>
- Alzate Z., M. L. y Romo M., G. (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XV(26), 13-35 [Archivo PDF]. <https://www.redalyc.org/pdf/960/96052974002.pdf>
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica.
- Aninat, I. y Hernando, A. (2019). Mapeando el laberinto de la política pública indígena en Chile. *Estudios Públicos* (153), 7-56 [Archivo PDF]. [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20190510/20190510154725/rev153\\_ianinat\\_ahernando.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20190510/20190510154725/rev153_ianinat_ahernando.pdf)
- Antileo, E. (2012). *Nuevas formas de colonialismo: diáspora mapuche y el discurso de la multiculturalidad* [tesis] [Archivo PDF]. [https://www.mapunet.org/documentos/mapuches/FI-Antileo\\_Enrique.pdf](https://www.mapunet.org/documentos/mapuches/FI-Antileo_Enrique.pdf)
- Antileo, E. (2013). Frantz Fanon wallmapu püle. Apuntes sobre el colonialismo y posibilidades para repensar la nación en el caso mapuche. En E. Oliva, L. Stecher y C. Zapata (Eds.), *Frantz Fanon desde América Latina. Lecturas*



- contemporáneas de un pensador del siglo XX* (pp. 125-154). Ediciones Corregidor [Archivo PDF]. <https://www.comunidadhistoriamapuche.cl/wp-content/uploads/2017/06/Enrique-Antileo-3.pdf>
- Aparicio Wilhelmi, M. (2009). La libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. El caso de México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 42(124), 13-38. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332009000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332009000100001)
- Apey G., A. y López T., I. (2011). *Agricultura Indígena Chilena. Información social y productiva de la agricultura según etnia*. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias [Archivo PDF]. [https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2012/01/Agricultura\\_indigena\\_chilena\\_2011.pdf](https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2012/01/Agricultura_indigena_chilena_2011.pdf)
- Ariza, M. y Gandini, L. (2012). El análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica. En M. Ariza (Coord.), *Métodos cualitativos y su aplicación empírica. Por los caminos de la investigación sobre migración internacional* (pp. 497-537). Universidad Autónoma de México. [|https://www.researchgate.net/publication/262971953\\_El\\_analisis\\_comparativo\\_cualitativo\\_como\\_estrategia\\_metodologica](https://www.researchgate.net/publication/262971953_El_analisis_comparativo_cualitativo_como_estrategia_metodologica)
- Asesorías para el Desarrollo y Programa Orígenes (2005). *Evaluación sobre las prácticas de gestión y capacidades en las Áreas de Desarrollo Indígena-ADI, Informe Final* [Archivo PDF]. <https://bibliotecadigital.ciren.cl/handle/20.500.13082/6857>
- Assies, W. (2009). Pueblos indígenas y las demandas en los sistemas políticos. *CIDOB d'Afers Internacionals. Los retos de América Latina en un mundo en cambio* (85-86), 89-107 [Archivo PDF]. <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/130884/180649>
- Ávila R., O. (2020). *Indianismo vs. Vivir Bien. La disputa vigente del indio en Bolivia*. Editorial Universidad del Cauca.
- Aylwin, J. (2002). *El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Tierra y al Territorio en América Latina: Antecedentes Históricos y Tendencias Actuales*. Organización de Estados Americanos (OEA) [Archivo PDF]. [http://www.archivochile.com/Ideas\\_Autores/aylwino\\_j/aylwinoj0002.pdf](http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/aylwino_j/aylwinoj0002.pdf)
- Bachelet, M. (2005). Programa de gobierno 2006-2010 [Archivo PDF]. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13433/1/2005\\_programa-MB.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13433/1/2005_programa-MB.pdf)
- Bachelet, M. (2013). Programa de gobierno 2014-2018 [Archivo PDF]. [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb\\_1\\_0.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf)
- Baeza E., J. G., Gómez G., M. G. y Ramón S., N. E. (Coord.) (2011). *Pueblos Indígenas. Debates y perspectivas*. Colección La Pluralidad Cultural en México N° 25, Programa Universitario México Nación Multicultural, Facultad de Derecho. Libros UNAM.
- Banda, O. (2009). Políticas públicas y pueblos indígenas en el gobierno de Felipe Calderón. En O. Banda, *Pueblos indígenas y legislación. Balance de la LX Legislatura (2006-2009)* (pp. 97-119). <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/34298>
- Barabas, A. M. (2014). Multiculturalismo, pluralismo cultural y interculturalidad en el contexto de América Latina: la presencia de los pueblos originarios. *Configurações*, (14), 11-24. <https://journals.openedition.org/configuracoes/2219>
- Barfield, T. (Ed.) (2001). *Diccionario de Antropología*. Ediciones Bellaterra [Archivo PDF]. <https://consejopsuntref.files.wordpress.com/2017/08/barfield-thomas-ed-diccionario-de-antropologia.pdf>
- Barreda Marín, A. (2002). El Plan Puebla Panamá. *Revista Biodiversidad*. <https://grain.org/es/article/entries/938-el-plan-puebla-panama>

- Bartolomé, M. A. (2000). Etnias y naciones. La construcción civilizatoria en América Latina. En L. Reina (Coord.), *Los retos de la etnicidad en los estados-nación del siglo XXI*. CIESAS, INI, Miguel Ángel Porrúa.
- Bartolomé, M. A. (2006). *Procesos interculturales. Antropología política del pluralismo cultural en América Latina*. Siglo XXI Editores.
- Bartra, A. (2016). Desmontado el colonialismo, de la liberación nacional a la decolonialidad. En A. Bartra, *Hacia un marxismo mundano. La clave está en los bordes* (pp. 277-296). Itaca, UAM.
- BCN (2019a). Francisco Melivilu Henríquez. *Reseñas Biográficas parlamentarias*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.  
[https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas\\_parlamentarias/wiki/Francisco\\_Melivilu\\_Henr%C3%ADquez](https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_parlamentarias/wiki/Francisco_Melivilu_Henr%C3%ADquez)
- BCN (2019b). Manuel Segundo Manquilef González. *Reseñas Biográficas parlamentarias*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.  
[https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas\\_parlamentarias/wiki/Manuel\\_Segundo\\_Manquilef\\_Gonz%C3%A1lez](https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_parlamentarias/wiki/Manuel_Segundo_Manquilef_Gonz%C3%A1lez)
- BCN (2019c). Arturo Huenchullán Medel. *Reseñas Biográficas parlamentarias*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas\\_parlamentarias/wiki/Arturo\\_Huenchull%C3%A1n\\_Medel](https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_parlamentarias/wiki/Arturo_Huenchull%C3%A1n_Medel)
- BCN (2019d). Venancio Coñuepán Huenchual. *Reseñas Biográficas parlamentarias*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.  
[https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas\\_parlamentarias/wiki/Venancio\\_Co%C3%B1uep%C3%A1n\\_Huenchual](https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_parlamentarias/wiki/Venancio_Co%C3%B1uep%C3%A1n_Huenchual)
- BCN (2021). Emilia Iris Nuyado Ancapichún. *Reseñas biográficas parlamentarias*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.  
[https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas\\_parlamentarias/wiki/Emilia\\_Iris\\_Nuyado\\_Ancapich%C3%BAn](https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_parlamentarias/wiki/Emilia_Iris_Nuyado_Ancapich%C3%BAn)
- Beekes, R. (2010). *Etymological Dictionary of Greek*. Leiden Indo-European Etymological Dictionary Series 10/1. Brill [Archivo PDF]. <https://www.docdroid.net/mgTxkdr/robert-beekes-etymological-dictionary-of-greek-vols-1-2-brill-2010-pdf>
- Bello, A. (2006). Desafíos metodológicos y políticos para la medición de la pobreza desde la perspectiva de los pueblos indígenas. En *Reunión de Especialistas Género, pobreza, raza, etnia: estado de la situación en América Latina*. CEPAL [Archivo PDF].  
[http://www.psicosocial.net/historico/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=804-desafios-metodologicos-y-politicos-para-la-medicion-de-la-pobreza-desde-perspectiva-pueblos-indigena&category\\_slug=pueblos-originarios&Itemid=100225](http://www.psicosocial.net/historico/index.php?option=com_docman&view=download&alias=804-desafios-metodologicos-y-politicos-para-la-medicion-de-la-pobreza-desde-perspectiva-pueblos-indigena&category_slug=pueblos-originarios&Itemid=100225)
- Bello, A. (2007). El Programa Orígenes y la política pública del gobierno de Lagos hacia los pueblos indígenas. En N. Yañez y J. Aylwin, *El Gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el "nuevo trato"* (pp. 193-220). LOM.
- Bértola, L. y Ocampo, J. A. (2013). Capítulo 3. Globalización, fortalecimiento institucional y desarrollo primario exportador. En L. Bértola y J. A. Ocampo, *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia* (pp. 103-169). Fondo de Cultura Económica.
- Besley, T. y Kanbur, R. (1990). *The principles of targeting*. Banco Mundial [Archivo PDF]. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/212811468739258336/pdf/multi0page.pdf>
- Bidaurratzaga, E. (2020). *Consenso de Washington*. Diccionario crítico de empresas transnacionales. Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL). <https://omal.info/spip.php?article4820>
- Blanchette, T. (2010). La antropología aplicada y la administración indígena en los Estados Unidos: 1934-1945. *Desacatos* (33), 33-52 [Archivo PDF]. <http://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n33/n33a3.pdf>

- Boccaro, G. (2012). La interculturalidad como campo social. *Cuadernos Interculturales*, 10(18), 11-30 [Archivo PDF]. <https://www.redalyc.org/pdf/552/55223841002.pdf>
- Boccaro, G. y Ayala, P. (2012). Patrimonializar al indígena. Imaginación del multiculturalismo neoliberal en Chile. *Cahiers des Amériques latines*, (67), 207-228. [https://www.researchgate.net/publication/269498527\\_Patrimonializar\\_al\\_indigena\\_Imaginacion\\_del\\_multiculturalismo\\_neoliberal\\_en\\_Chile](https://www.researchgate.net/publication/269498527_Patrimonializar_al_indigena_Imaginacion_del_multiculturalismo_neoliberal_en_Chile)
- Boccaro, G. y Bolados, P. (2008). ¿Dominar a través de la participación? El neoindigenismo en el Chile de la postdictadura. *Revista Memoria Americana*, 16(2), 167-196. [https://www.academia.edu/9426298/DOMINAR\\_A\\_TRAV%3C%89S\\_DE\\_LA\\_PARTICIPACI%3C%93N\\_EL\\_NEOINDIGENISMO\\_EN\\_EL\\_CHILE\\_DE\\_LA\\_POSDICTADURA](https://www.academia.edu/9426298/DOMINAR_A_TRAV%3C%89S_DE_LA_PARTICIPACI%3C%93N_EL_NEOINDIGENISMO_EN_EL_CHILE_DE_LA_POSDICTADURA)
- Boccaro, G. y Seguel-Boccaro, I. (1999). Políticas indígenas en Chile (siglos XIX y XX) de la asimilación al pluralismo (el caso mapuche). *Revista de Indias*, LIX(217), 741-774 [Archivo PDF]. <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/viewFile/834/903>
- Boisier, S. (2010). Descodificando el desarrollo del s. XXI: subjetividad, complejidad, sinapsis, sinergia, recursividad, liderazgo, y anclaje territorial. *Semestre Económico*, 13(27), 11-37 [Archivo PDF]. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/255/238>
- Bolados G., P. (2017). *Orígenes versus originarios, la disputa por el control de la salud indígena en Atacama*. Universidad de Valparaíso.
- Bonfil Batalla, G. (1972). El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial. *Anales de Antropología*, 9, 15-37 [Archivo PDF]. <https://asociacionlatinoamericanadeantropologia.net/revista-plural/wp-content/uploads/numero03/articulo-1.pdf>
- Bonfil Batalla, G. (1981). *Cuarto Tribunal Russell*. Nexos. <https://www.nexos.com.mx/?p=3974>
- Bonfil Batalla, G. (1995). *Etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización*. INAH-INI
- Briones, C. y Delrio, W. (2007). La “conquista del desierto” desde perspectivas hegemónicas y subalternas. *RUNA* 27, 23-48. Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires [Archivo PDF]. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5662541.pdf>
- Briones, C., Cañuqueo, L., Kropff, L. y Leuman, M. (2007). Escenas del multiculturalismo neoliberal. Una proyección desde el Sur. En A. Grimson, *Cultura y Neoliberalismo* (pp. 265-299). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO [Archivo PDF]. [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/grim\\_cult/Briones-Canuqueo-etc.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/grim_cult/Briones-Canuqueo-etc.pdf)
- Brodersohn, V. (s.f.). *Focalización de programas de superación de la pobreza* [Archivo PDF]. [http://www.iin.oea.org/cursos\\_a\\_distancia/focalizacion\\_de\\_los\\_programas.pdf](http://www.iin.oea.org/cursos_a_distancia/focalizacion_de_los_programas.pdf)
- Cabrero, F. (Coord.) (2010). *Desafíos interculturales del desarrollo. Experiencias significativas en pueblos indígenas y gobernabilidad democrática*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <http://www.dhls.hegoa.ehu.eus/documents/5191>
- Calfucura, E. (2018). *El debate actual sobre el desarrollo rural en el mundo indígena, distintas perspectivas en este debate. Módulo 3: Territorio, cultura e interculturalidad. Curso de formación dirigido a entidades ejecutoras del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI)*. Convenio de cooperación técnica del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR).
- Canales, M. y Canales, A. (2012). La nueva provincia: (re)poblamiento de los territorios agrarios. Chile 1982-2002. *Revista Anales*, 7(3), 157-166.

[https://www.researchgate.net/publication/314272505\\_La\\_nueva\\_provincia\\_replamiento\\_de\\_los\\_territorios\\_agrarios\\_Chile\\_1982-2002](https://www.researchgate.net/publication/314272505_La_nueva_provincia_replamiento_de_los_territorios_agrarios_Chile_1982-2002)

- Cárdenas P., M. (2012). La Sociedad Caupolicán defensora de la Araucanía (1910). *Andes del Sur*, (9), 43-75. [https://www.academia.edu/38034321/La\\_Sociedad\\_Caupolican\\_Defensora\\_de\\_la\\_Araucania\\_1910](https://www.academia.edu/38034321/La_Sociedad_Caupolican_Defensora_de_la_Araucania_1910)
- Cárdenas, Lázaro (14 de abril de 1940). *Discurso del presidente de la República en el Primer Congreso Indigenista Interamericano*. Memoria Política de México. <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1940PCM.html>
- Cardozo Brum, M. I. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Miguel Ángel Porrúa.
- Caso, A. (1948). Definición del indio y de lo indio. *América indígena*, 8(4). México.
- Caso, A. (1962). Los ideales de la acción indigenista en los centros coordinadores. *Instituto Nacional Indigenista* (pp. 7-13).
- Castro G., M. (2009). *Política social y pueblos indígenas, un análisis desde la participación y la organización social*. Miguel Ángel Porrúa.
- Cayuqueo, P. y Painemal, W. (2003). *Análisis de Coyuntura Mapuche. Hacia un imaginario de nación*. Centro de Documentación Mapuche. <http://www.mapuche.info/mapuint/lientur031000.html>
- Centro de Estudios Financieros y de Finanzas Públicas [CEFIS] (s.f.). *Evaluación en Materia de Consistencia y Resultados. Programa presupuestario S-249: Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (PROIN)*. Centro de Estudios Financieros y de Finanzas Públicas (CEFIS), Facultad de Economía, UNAM [Archivo PDF]. <http://www.inpi.gob.mx/coneval/2018/informe-final-ecyr-proin-cdi-s249.pdf>
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria [CEDRSSA] (2015). *La población indígena en el México rural: situación actual y perspectivas*. CEDRSSA [Archivo PDF]. <http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/17Reporte%2023%20Poblaci%C3%B3n%20ind%C3%ADgena%20en%20el%20medio%20rural.pdf>
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria [CEDRSSA] (2019). *Programa Nacional de los Pueblos Indígenas y la Autosuficiencia Alimentaria*. CEDRSSA [Archivo PDF]. <http://www.cedrssa.gob.mx/files/10/91Programa%20Nacional%20de%20los%20Pueblos%20Ind%C3%ADgenas%20y%20la%20Autosuficiencia%20Alimentaria.pdf>
- Centro de Investigación de Economía Social [CIESO] (s.f.). *¿Políticas universales versus políticas focalizadas?* Fundación Centro de Investigación de Economía Social (CIESO).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2020). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. <https://clad.org/acerca-de/clad/>
- Chiappe, C. (2015). *Transculturación y resurrección indoamericana. Influencia de Alejandro Lipschutz en los estudios andinos chilenos de inicios de la década de 1970*. Trabajo elaborado en el marco del Proyecto "Cambio y continuidad en la sociedad indígena e hispano-criolla". [http://www.academia.edu/29406072/Transculturaci%C3%B3n\\_y\\_resurrecci%C3%B3n\\_indoamericana.\\_Influencia\\_de\\_Alejandro\\_Lipschutz\\_en\\_los\\_estudios\\_andinos\\_chilenos\\_de\\_inicios\\_de\\_la\\_d%C3%A9cada\\_de\\_1970](http://www.academia.edu/29406072/Transculturaci%C3%B3n_y_resurrecci%C3%B3n_indoamericana._Influencia_de_Alejandro_Lipschutz_en_los_estudios_andinos_chilenos_de_inicios_de_la_d%C3%A9cada_de_1970)
- Chiappe, C.M. (2016). La Ley n° 17.729. Desarrollo e integración del sujeto indígena en una época de polarización política (Chile, 1972). *Revista Historia y Justicia*, 7. <http://journals.openedition.org/rhj/755>

- Christian, C., Schejtman, A., Berdegué, J. (2020). Metaevaluación de quince años de desarrollo territorial rural. En J. Berdegué, C. Christian y A. Favareto (Eds.), *Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina: ¿Qué nos muestra la experiencia?* (pp. 59-119). Teseo.
- Cifuentes, M. R., Osorio, F. y Morales, M. I. (1993). *Una perspectiva hermenéutica para la construcción de estados del arte*. Cuadernillos de trabajo social. Universidad de Caldas.
- Cimadamore, A., Eversole, R. y McNeish, J. A. (Coords.) (2006). Pueblos indígenas y pobreza. Enfoques multidisciplinares. CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacsocrop/20100620065831/pueblos.pdf>
- Clastres, P. (2013). *La sociedad contra el Estado*. Hueders.
- Colino, C. (2009). Método comparativo. En R. Reyes (Dir.), *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología científica social*. [https://www.theoria.eu/dictionary/M/metodocomparativo\\_a.htm](https://www.theoria.eu/dictionary/M/metodocomparativo_a.htm)
- Comas, J. (1953). Razón de ser del movimiento indigenista. *América Indígena*, 13(2), 133-144.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1995). *El etnodesarrollo de cara al siglo veintiuno*. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [Archivo PDF]. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30523/S9500133\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30523/S9500133_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) y División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [Archivo PDF]. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37222/S1420521\\_es.pdf;jsessionid=47875FDBD68CE7A96629A1AD299EC692?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37222/S1420521_es.pdf;jsessionid=47875FDBD68CE7A96629A1AD299EC692?sequence=1)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. I Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas [Archivo PDF]. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946_es.pdf)
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas [CDI] (2012). *Instituto Nacional Indigenista. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1948-2012* [Archivo PDF]. <https://www.inpi.gob.mx/dmdocuments/ini-cdi-1948-2012.pdf>
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas [CDI] (2014). *Diagnóstico del Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena, 2014* [Archivo PDF]. <http://www.inpi.gob.mx/coneval/2014/S-249-programa-mejoramiento-produccion-diagnostico-2014.pdf>
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas [CDI] (2015). *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2015*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/inpi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128>
- Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (2008). *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas*. Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas [Archivo PDF]. <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/268/nuevo-trato-indigena.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Comunidad de Historia Mapuche (2012). *Ta ñ fijke xipa rakizameluwün. Historia colonialismo y resistencia desde el país mapuche*. Comunidad de Historia Mapuche
- CONADI (2021). *Codeipa*. CONADI Ministerio de Desarrollo Social y Familia Gobierno de Chile. <http://www.conadi.gob.cl/codeipa-conadi>

- Congreso Nacional Indígena [CNI] (2017a). *¿Qué es el CNI?* <https://www.congresonacionalindigena.org/que-es-el-cni/>
- Congreso Nacional Indígena [CNI] (2017b). *Concejo Indígena de Gobierno*. <https://www.congresonacionalindigena.org/concejo-indigena-de-gobierno/>
- Congreso Nacional Indígena [CNI] (2017c). *Dípticos con información sobre la propuesta del CIG y el CNI. Materiales de difusión del Congreso Nacional Indígena*. <https://www.congresonacionalindigena.org/2017/11/07/dipticos-informacion-la-propuesta-del-cig-cni/>
- Congreso Nacional Indígena [CNI] (2020). *Comunicado del CNI-CIG a la comunidad Otomí ante la toma indefinida de las oficinas del INPI CDMX*. <http://www.congresonacionalindigena.org/2020/10/12/comunicado-del-cni-cig-a-la-comunidad-otomi-ante-la-toma-indefinida-de-las-oficinas-del-inpi-cdmx/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2018a). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018* [Archivo PDF]. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2019). *La pobreza en la población indígena de México, 2008-2018* [Archivo PDF]. [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_Poblacion\\_indigena\\_2008-2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_Poblacion_indigena_2008-2018.pdf)
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia [CONACULTA, INAH] (2015). *La tribu yaqui y la defensa de sus derechos territoriales. Diario de Campo Tercera época, 2(8)* [Archivo PDF]. <http://mediateca.inah.gob.mx/repositorio/islandora/object/issue:822/datastream/OBJ/view>
- Contesse S., J. (Ed.) (2012). *El Convenio 169 de la OIT y el derecho chileno. Mecanismos y obstáculos para su implementación*. Universidad Diego Portales [Archivo PDF]. <https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2020/12/Convenio1692012.pdf>
- Coñuepán, V. y Colima, C. (1940). *El problema indígena de Chile* Diario Austral (1940). *Revista Anales*, 7(13), 407-414 [Archivo PDF]. <https://anales.uchile.cl/index.php/ANUC/article/download/49029/51507/>
- Correa Aste, N. (2016). *Interculturalidad y políticas públicas: una agenda al 2016*. CIES-PUCP [Archivo PDF]. [http://elecciones2011.cies.org.pe/sites/elecciones2011.cies.org.pe/files/documentos\\_completos/InterculturalidadDocumento.pdf](http://elecciones2011.cies.org.pe/sites/elecciones2011.cies.org.pe/files/documentos_completos/InterculturalidadDocumento.pdf)
- Corrigan, P. y Sayer, D. (2007). *El gran arco: La formación del Estado inglés como revolución cultural*. En M. Lagos y P. Calla (Comp.), *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. Cuadernos de Futuro 23 (pp. 39-116). Informe de Desarrollo Humano. PNUD-INDH [Archivo PDF]. <https://www.bivica.org/files/antropologia-Estado.pdf>
- Costas M., P. (2018). "Pedir permiso". *Autonomías indígenas y Estado boliviano*. En P. López F. y L. García G. (Coord.), *Movimientos indígenas y autonomías en América Latina: escenarios de disputa y horizontes de posibilidad* (pp. 69-88). CLACSO [Archivo PDF]. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190613035537/Mov\\_indigenas\\_y\\_autonomias.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190613035537/Mov_indigenas_y_autonomias.pdf)
- Creswell, J. (2009). *Research design. Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage [Archivo PDF]. [https://fe.unj.ac.id/wp-content/uploads/2019/08/Research-Design\\_Qualitative-Quantitative-and-Mixed-Methods-Approaches.pdf](https://fe.unj.ac.id/wp-content/uploads/2019/08/Research-Design_Qualitative-Quantitative-and-Mixed-Methods-Approaches.pdf)
- Cruz Rodríguez, E. (2013). *Multiculturalismo e interculturalismo: una lectura comparada*. *Cuadernos Interculturales*, 11(20), pp. 45-76. Universidad de Playa Ancha [Archivo PDF]. <http://www.redalyc.org/pdf/552/55228138003.pdf>

- Dávalos D., P. (2003). Plurinacionalidad y poder político en el movimiento indígena ecuatoriano. *Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, (9), 43-50. CLACSO [Archivo PDF]. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110216125201/9davalos.pdf>
- Dávila, M. y Soto S., X. (2011). ¿De qué se habla cuando se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario. *Revista Chilena de Administración Pública*. (17), pp.5-33. ISSN 0717-6759. Recuperado en <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/15590/16062>
- De Barbieri, T. (1996). Los ámbitos de acción de las mujeres. En N. Henríquez (Ed.), *Encrucijadas del saber: los estudios de género en las ciencias sociales* (pp. 107-132). Pontificia Universidad Católica del Perú
- De la Maza, F. (2012). Construir el Estado en el espacio rural e indígena: un análisis desde la etnografía del Estado en la Araucanía, Chile. *RURIS, Revista do Centro de Estudos Rurais, UNICAMP*, 6 (2), 239-266. [https://scholar.google.com/citations?view\\_op=view\\_citation&hl=es&user=ooo302QAAAAJ&citation\\_for\\_view=ooo302QAAAAJ:2osOgNQ5qMEC](https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=ooo302QAAAAJ&citation_for_view=ooo302QAAAAJ:2osOgNQ5qMEC)
- Delgado Ramos, G. C. (Coord.) (2004). *Buena vida, buen vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad*. Colección debate y reflexión, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) [Archivo PDF]. [https://base.socioeco.org/docs/imaginarios\\_alternativos.pdf](https://base.socioeco.org/docs/imaginarios_alternativos.pdf)
- Denzin, N. y Lincoln, Y. (Eds.) (1993). *Handbook of qualitative research*. Sage.
- Díaz-Polanco, H. (2003). Formación Nacional y Cuestión étnica. En *Autonomía regional, la autodeterminación de los pueblos indios* (pp. 15-41). Siglo XXI.
- Dimas Huacuz, B. (2015). *Pueblos indígenas de México: Tareas imprescindibles para su reconstitución*. AULA intercultural. <http://aulainter-cultural.org/2015/11/19/pueblos-indigenas-de-mexico-tareas-imprescindibles-para-su-reconstitucion/>
- Donoso J., J. (2013). Violencia en Chile entre el pueblo mapuche y el gobierno del presidente Ricardo Lagos. *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, 8(2), 63-93. <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/59/1699>
- Echeverri, R. y Ribero, M. P. (2002). *Nueva Ruralidad. Visión del territorio en América Latina*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) [Archivo PDF]. <http://repiica.iica.int/docs/B0536e/B0536e.pdf>
- Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN] (1994a). *Primera Declaración de la Selva Lacandona. Hoy decimos ¡Basta!* Enlace Zapatista. <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1994/01/01/primera-declaracion-de-la-selva-lacandona/>
- Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN] (1994b). *Segunda Declaración de la Selva Lacandona. Hoy decimos ¡No nos rendiremos!* Enlace Zapatista. <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1994/06/10/segunda-declaracion-de-la-selva-lacandona/>
- Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN] (1995). *Tercera Declaración de la Selva Lacandona*. Enlace Zapatista <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1995/01/01/tercera-declaracion-de-la-selva-lacandona/>
- Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN] (2001). *La reforma constitucional aprobada en el Congreso de la Unión no responde en absoluto a las demandas de los pueblos indios de México, del Congreso Nacional Indígena, del EZLN, ni de la sociedad civil que se movilizó*. Enlace Zapatista <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/2001/04/29/la-reforma-constitucional-aprobada-en-el-congreso-de-la-union-no-responde-en-absoluto-a-las-demandas-de-los-pueblos-indios-de-mexico-del-congreso-nacional-indigena-del-ezln-ni-de-la-sociedad-civil/>

- Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN] (2005). *Sexta Declaración de la Selva Lacandona*. Enlace Zapatista <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/sdsl-es/>
- Escobar, A. (2005). El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. En D. Mato (Coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17-31). Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- Esparza G., J. y Valdivia D., T. (1984). *Evaluación técnica y social de los programas agropecuarios en los CCI’s Tepexi de Rodríguez y Tehuacán, Puebla*. Subdirección de Evaluación, INI México.
- Fanon, F. (2018). *Los condenados de la tierra*. Colectivo Editorial Último Recurso.
- FAO (2011a). *Política de la FAO sobre pueblos indígenas y tribales*. FAO [Archivo PDF]. <http://www.fao.org/3/i1857s/i1857s.pdf>
- FAO (2011b). *Revisión de programas e instrumentos públicos para el mundo indígena en Chile*. FAO [Archivo PDF]. [https://www.sdgifund.org/sites/default/files/Chile\\_%20Revision\\_de\\_Programas\\_e\\_Instrumentos\\_para\\_asuntos\\_indigenas.pdf](https://www.sdgifund.org/sites/default/files/Chile_%20Revision_de_Programas_e_Instrumentos_para_asuntos_indigenas.pdf)
- FAO (2012). *Hacia una política pertinente para el desarrollo integral de los pueblos indígenas*. FAO [Archivo PDF]. <http://www.fao.org/docrep/019/i3001s/i3001s.pdf>
- FAO (2015). *Los pueblos indígenas y las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe: Una visión regional*. FAO [Archivo PDF]. <http://www.fao.org/3/a-i4678s.pdf>
- FAO, Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas (2009). *Comunidades indígenas, tierra, desarrollo e institucionalidad. Experiencia en América Latina*. FAO - Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas.
- FAO, CONADI (2011). *Aprendizajes de las metodologías utilizadas por dos experiencias de atención a comunidades indígenas*. FAO [Archivo PDF]. [https://www.sdgifund.org/sites/default/files/INDG\\_%20CASO%20DE%20ESTUDIO\\_Chile\\_%20Atencion%20a%20comunidades%20indigenas.pdf](https://www.sdgifund.org/sites/default/files/INDG_%20CASO%20DE%20ESTUDIO_Chile_%20Atencion%20a%20comunidades%20indigenas.pdf)
- FAO, MIDEPLAN (2009). *Comunidades indígenas, tierra, desarrollo e institucionalidad. Experiencias en América Latina*. FAO-MIDEPLAN.
- FAO, NZA (2011). *Llaqta Kallpanchaq: Tres prácticas exitosas para políticas exitosas —desde la mirada de sus protagonistas—. El caso de Perú*. Sistematización de la experiencia del proyecto Forsandino. Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas Altoandinas y Rescate de sus Productos Tradicionales (2007-2011). FAO [Archivo PDF]. <http://www.fao.org/3/a-i2518s.pdf>
- Fassin, D. (2017). *La razón humanitaria. Una historia moral del tiempo presente*. Prometeo.
- Favre, H. (1998). *El indigenismo*. Fondo de Cultura Económica.
- Fernández-Guillén, O. E. (2012). *Celso Furtado: Visión y vigencia del Desarrollo y la Integración en América Latina*. Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, LXII Convención anual de AsoVAC, Simposio Nacional “La integración regional en América Latina: Debates teóricos y procesos actuales”. <https://es.slideshare.net/Tonky1/celso-furtado-visin-y-vigencia-del-desarrollo-y-la-integracin-en-amrica-latina>
- FIDA, CADPI (2017). *Nota técnica de país sobre cuestiones de los pueblos indígenas: Estados Unidos Mexicanos*. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CADPI) [Archivo PDF]. [https://www.ifad.org/documents/38714170/40258424/mexico\\_ctn\\_s.pdf/5b73bcb9-85d4-4116-8dde-9cd7e850604d](https://www.ifad.org/documents/38714170/40258424/mexico_ctn_s.pdf/5b73bcb9-85d4-4116-8dde-9cd7e850604d)



- Fierros, I. y Ávila, V. S. (2017). Medios de vida sustentables y contexto de vulnerabilidad de los hogares rurales de México. *Revista Problemas del Desarrollo*, 191(48), 107-131. <https://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v48n191/0301-7036-prode-48-191-107.pdf>
- Figueroa Huencho, V. (2016). Pueblos indígenas y políticas públicas. El proceso de formulación de la política indígena en Chile en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000. *Gestión y política pública*, 25(2), 447-482. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792016000200447&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000200447&lng=es&tlng=es)
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press.
- Foerster, R. (1983). *Condiciones de emergencia, ideologías y programas de las organizaciones mapuches*. Grupo de Investigaciones Agrarias.
- Foerster, R. (1999). ¿Movimiento étnico o movimiento etnonacional mapuche? *Revista Crítica Cultural*, (18), 52-58 [Archivo PDF]. [http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122035/Foerster\\_RN\\_026\\_1999.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122035/Foerster_RN_026_1999.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Foerster, R. y Montecino, S. (1988). *Organizaciones, líderes y contiendas mapuches (1900-1970)*. CEM [Archivo PDF]. <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-9602.html>
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos, FLACSO [Archivo PDF]. [https://dpp2017blog.files.wordpress.com/2017/06/libro\\_app.pdf](https://dpp2017blog.files.wordpress.com/2017/06/libro_app.pdf)
- Foucault, M. (2007). Clase del 7 de marzo de 1979. En M. Foucault, *Nacimiento de la biopolítica*. Fondo de Cultura Económica (pp. 217-248) [Archivo PDF]. <http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2015/08/Libro-foucault-m-el-nacimiento-de-la-biopolitica-espanol.pdf>
- Franch, C., Hernández, P., Weisstaub, G. e Ivanovic, C. (2012). *Consideraciones para identificar barreras y potencialidades culturales para el control y prevención del sobrepeso y obesidad en mujeres de bajos recursos*. Fondo Nacional de Desarrollo de Investigación en Salud (FONIS), Universidad de Chile, CIEG, INTA [Archivo PDF]. [https://www.researchgate.net/publication/332329821\\_Consideraciones\\_para\\_identificar\\_barreras\\_y\\_potencialidades\\_culturales\\_para\\_el\\_control\\_y\\_prevenccion\\_del\\_sobrepesoobesidad\\_en\\_mujeres\\_de\\_bajos\\_recursos](https://www.researchgate.net/publication/332329821_Consideraciones_para_identificar_barreras_y_potencialidades_culturales_para_el_control_y_prevenccion_del_sobrepesoobesidad_en_mujeres_de_bajos_recursos)
- Franco, R. y Lanzaro, J. (Coord.) (2006). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Miño y Dávila Editores [Archivo PDF]. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2810/1/S301441F825P\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2810/1/S301441F825P_es.pdf)
- Fraser, N. (1997). *¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era "postsocialista"* [Archivo PDF]. <https://newleftreview.es/issues/0/articles/nancy-fraser-de-la-redistribucion-al-reconocimiento-dilemas-de-la-justicia-en-la-era-postsocialista.pdf>
- Furtado, C. (1982). *A nova dependência: dívida externa e monetarismo*. Paz e Terra.
- Gamio, M. (1957). Países subdesarrollados. *América Indígena*, 17(4).
- Gandarilla S., J. G. y Peralta M., R. (Comp.) (2014). *El Estado desde el horizonte histórico de nuestra América*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gellner, E. (1983). *Naciones y nacionalismos*. Alianza [Archivo PDF]. [http://www.geocities.ws/fransavari/Ernest\\_Gellner.pdf](http://www.geocities.ws/fransavari/Ernest_Gellner.pdf)

- Giménez, G. (1999). Territorio, cultura e identidades. La región sociocultural. *Revista Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, 5(9), 25-57 [Archivo PDF]. <http://www.economia.unam.mx/academia/inae/pdf/inae5/516.pdf>
- Giménez, G. (2000). Identidades étnicas: estado de la cuestión. En L. Reina (Coord.), *Los retos de la etnicidad en los estados- nación del siglo XXI* (pp. 45-70). CIESAS, INI, Miguel Ángel Porrúa.
- Giraud, L. (2006). El Instituto Indigenista Interamericano y la participación indígena (1940-1998). *Revista América indígena*, 62(3), 6-34. III-OEA [Archivo PDF]. <https://digital.csic.es/bitstream/10261/28411/1/III%20particip%20indigena%202006.pdf>
- Gómez de S. C., J. (2016). *El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917*. Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INHERM), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM [Archivo PDF]. <https://www.inehm.gob.mx/recursos/Libros/Elderechoagrario.pdf>
- González C., H. (1986). Propiedad comunitaria o individual. Las leyes indígenas y el pueblo mapuche. *Revista Nüttram*, 2(3), 7-13 [Archivo PDF]. [https://www.u-cursos.cl/facso/2015/2/AN01090/1/material\\_docente/bajar?id\\_material=1162757](https://www.u-cursos.cl/facso/2015/2/AN01090/1/material_docente/bajar?id_material=1162757)
- González C., P. (2006a). El colonialismo interno. En P. González, *Sociología de la explotación* (pp. 185-205). CLACSO [Archivo PDF]. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130906041002/gonzalez.pdf>
- González C., P. (2006b). Colonialismo interno [una redefinición]. En A. Borón, J. Amadeo y S. González (Comp.) *Teoría Marxista hoy* (pp. 409-434). CLACSO [Archivo PDF]. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/marxis/P4C2Casanova.pdf>
- Gramsci, A. (1982). *Cuadernos de la Cárcel*. ERA.
- Grebe, M. E. (1994). El subsistema de los *ngen* en la religiosidad mapuche. *Revista Chilena de Antropología*, (12), 45-64 [Archivo PDF]. <https://revistadeantropologia.uchile.cl/index.php/RCA/article/download/17587/18352/>
- Guerrero, A. (1998). Ciudadanía, frontera étnica y compulsión binaria. Notas de relectura de una investigación antropológica ¿A quién representan los dirigentes indígenas que ensamblan un discurso político sobre “las nacionalidades” del Ecuador? *Revista Íconos* (4), 112-123 [Archivo PDF]. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/571/559>
- Guevara P., R. (2016). El estado del arte en la investigación: ¿análisis de los conocimientos acumulados o indagación por nuevos sentidos? *Revista Folios*, (44), 165-179. Universidad Pedagógica Nacional Colombia [Archivo PDF]. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=345945922011>
- Gutiérrez Aguilar, R. (2015). Horizonte comunitario-popular. Antagonismo y producción de lo común en América Latina. Cochabamba: Autodeterminación, SOCEE.
- Gutiérrez Chong, N. (2000). El resurgimiento de la etnicidad y la condición multicultural en el Estado-nación de la era global. En L. Reina (Coord.), *Los retos de la etnicidad en los estados- nación del siglo XXI* (pp. 93-99). CIESAS, INI, Miguel Ángel Porrúa.
- Gutiérrez Chong, N. y Valdés González, L. M. (2015). *Ser Indígena en México. Raíces y Derechos. Encuesta Nacional de Indígenas*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gutiérrez Martínez, D. (Comp.) (2006). Prólogo. En D. Gutiérrez Martínez (Comp.), *Multiculturalismo, desafíos y perspectivas*. Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, Colegio de México y Siglo XXI.
- Gutiérrez Martínez, D. y Balsley Clausen, H. (Coord.) (2008). *Revisitar la etnicidad: miradas cruzadas en torno a la diversidad*. Siglo XXI Editores, El Colegio Mexiquense, El Colegio de Sonora.

- Guzmán U., J. (2010). "De bárbaros y salvajes". La Guerra de Castas de los mayas yucatecos según la prensa de la ciudad de México. 1877-1880. *Estudios de cultura maya*, 35, 111-130. <https://www.scielo.org.mx/pdf/ecm/v35/v35a5.pdf>
- Habermas, J. (1989). *Identidades nacionales y posnacionales*. Tecnos.
- Hale, C. (2002). Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala. *Journal of Latin American Studies*, 34(3), 485-524. [https://www.researchgate.net/publication/231787651\\_Does\\_Multiculturalism\\_Menace\\_Governance\\_Cultural\\_Rights\\_and\\_the\\_Politics\\_of\\_Identity\\_in\\_Guatemala](https://www.researchgate.net/publication/231787651_Does_Multiculturalism_Menace_Governance_Cultural_Rights_and_the_Politics_of_Identity_in_Guatemala)
- Hale, C. (2004). Rethinking indigenous policies in the era of the "Indio Permitido". *NACLA Report on the Americas*, 38(2), 16-21. [https://www.researchgate.net/publication/305188868\\_Rethinking\\_Indigenous\\_Politics\\_in\\_the\\_Era\\_of\\_the\\_Indio\\_Permitido](https://www.researchgate.net/publication/305188868_Rethinking_Indigenous_Politics_in_the_Era_of_the_Indio_Permitido)
- Hale, C. (2005). Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America. *Political and Legal Anthropology Review*, 28(1), 10-28. [https://www.researchgate.net/publication/290810339\\_Neoliberal\\_Multiculturalism\\_The\\_Remaking\\_of\\_Cultural\\_Rights\\_and\\_Racial\\_Dominance\\_in\\_Central\\_America](https://www.researchgate.net/publication/290810339_Neoliberal_Multiculturalism_The_Remaking_of_Cultural_Rights_and_Racial_Dominance_in_Central_America)
- Hale, C. y Millaman, R. (2005). Cultural Agency and Political Struggle in the Era of Indio Permitido. En D. Sommer (Ed.), *Cultural Agency in the Americas* (pp. 281-304). Duke University Press [Archivo PDF]. [https://www.academia.edu/9608111/Hale\\_Charles\\_and\\_Millaman\\_Rosamel\\_2005\\_Cultural\\_Agency\\_and\\_Political\\_Struggle\\_in\\_the\\_Era\\_of\\_Indio\\_Permitido\\_in\\_Cultural\\_Agency\\_in\\_the\\_Americas\\_edited\\_by\\_Doris\\_Sommer\\_Durham\\_NC\\_Duke\\_University\\_Press\\_pp\\_281\\_301](https://www.academia.edu/9608111/Hale_Charles_and_Millaman_Rosamel_2005_Cultural_Agency_and_Political_Struggle_in_the_Era_of_Indio_Permitido_in_Cultural_Agency_in_the_Americas_edited_by_Doris_Sommer_Durham_NC_Duke_University_Press_pp_281_301)
- Hall, G., y Patrinos, H. A. (Ed.). (2006). *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina 1994-2004*. Banco Mundial, Mayol Ediciones [Archivo PDF]. <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Pueblos%20indigenas%2C%20pobreza%20y%20desarrollo%20humano%20en%20América%20Latina%201994%20-%202004.pdf>
- Hernández, R. A., Paz, S. y Sierra, M. T. (Coords.) (2004). *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*. Porrúa, CIESAS, Cámara de Diputados LIX Legislatura [Archivo PDF]. [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/edo\\_indig\\_tiempan.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/edo_indig_tiempan.pdf)
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill [Archivo PDF]. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Hissong, R. L., (1996). Las teorías y las prácticas de desarrollo desde la perspectiva de la modernidad. *Cuadernos Ocasionales* (10), 12-41. CIDER, Universidad de Los Andes.
- Hobsbawm, E. (1991). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Crítica
- Hopenhayn, M. y Bello, Á. (2001). Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe. Serie Políticas Sociales, 47. CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5987/S01050412\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5987/S01050412_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Ibarra, P. (2019). "Seres aquellos de costumbres depravadas": cholos e indígenas andinos en los testimonios de chilenos durante la Guerra del Pacífico (1879 - 1884). *Estudios atacameños*, (61), 111-133. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-10432019005000202>

- INDAP (2015).<sup>214</sup> *INDAP en cifras. Segundo Trimestre 2015*. Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Ministerio de Agricultura [Archivo PDF]. <https://research.csiro.au/gestionrapel/wp-content/uploads/sites/79/2016/11/INDAP-en-Cifras-segundo-trimestre-2015.pdf>
- INDAP (2016a). *Programa de Desarrollo Territorial Indígena INDAP-CONADI, PDTI*. <https://www.indap.gob.cl/plataforma-de-servicios/programa-de-desarrollo-territorial-indigena-indap-conadi-pdti>
- INDAP (2016b). Plan de Mejoramiento del Programa de Desarrollo Territorial indígena. PPT de Síntesis de los Resultados Nacionales de la Primera Ronda de Talleres. Jornadas de Socialización Equipos Técnicos INDAP.
- INDAP (2016c). Plan de Mejoramiento del Programa de Desarrollo Territorial indígena. PPT de Socialización del Plan de mejoramiento del PDTI. Jornadas de Socialización Equipos Técnicos INDAP.
- INDAP (2018b). *Balance de gestión integral año 2018*. Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Ministerio de Agricultura de Chile. [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-188350\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-188350_doc_pdf.pdf)
- INDAP (2019). *Cuenta pública de INDAP detalló gestión de presupuesto en productores y desafíos*. Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Ministerio de Agricultura. <https://www.indap.gob.cl/noticias/cuenta-publica-de-indap-detalló-gestion-de-presupuesto-en-productores-y-desafios>
- INDAP (2021). *Requisitos para ser usuario/a de INDAP*. Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Ministerio de Agricultura de Chile. <https://www.indap.gob.cl/requisitos-para-ser-usuarioa-de-indap>
- INDH (2019a). Carlos Wood. *Defensor de los derechos de los pueblos indígenas de Magallanes*. Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). <https://defensoresydefensoras.indh.cl/defensores/derechos-de-los-pueblos-indigenas/carlos-wood/>
- INDH (2019b). Manuel Aburto Panguilef. *Defensor de los derechos del pueblo mapuche a su cultura, participación política y territorio ancestral*. Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). <https://defensoresydefensoras.indh.cl/defensores-as-en-la-historia/derechos-de-los-pueblos-indigenas/manuel-aburto-panguilef/>
- INDH (2019c). Alfonso Rapu Haa. *Defensor de los derechos de propiedad y de desarrollo sociocultural del pueblo Rapa Nui*. Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). <https://defensoresydefensoras.indh.cl/defensores/derechos-de-los-pueblos-indigenas/alfonso-rapu-haa/#:~:text=Alfonso%20Rapu%20fue%20uno%20de,con%20el%20pueblo%20Rapa%20Nui.>
- INE (2018). *Radiografía de género. Pueblos originarios en Chile 2017*. Unidad de estudios y estadísticas de género del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/genero/documentos-de-an%C3%A1lisis/documentos/radiografia-de-genero-pueblos-originarios-chile2017.pdf?sfvrsn=7cecf389\\_8](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/genero/documentos-de-an%C3%A1lisis/documentos/radiografia-de-genero-pueblos-originarios-chile2017.pdf?sfvrsn=7cecf389_8)
- INEGI (2015). *Encuesta Intercensal 2015. Principales resultados*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) [Archivo PDF]. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic\\_2015\\_presentacion.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf)
- INEGI-SADER (2019). *Encuesta Nacional Agropecuaria 2019*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Secretaría de Agricultura y Desarrollo Social (SADER) [Archivo PDF]. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ena/2019/doc/rrdp\\_ena2019.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ena/2019/doc/rrdp_ena2019.pdf)

---

<sup>214</sup> INDAP 2013, 2014, 2017 y 2018a; INPI 2019a, 2019b, 2019d; 2020b, 2020d y 2020e son documentos oficiales, por lo que se encuentran en la siguiente sección de la bibliografía. Las letras corresponden al orden en que son citadas en el texto.

- INPI (2018). *Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024*. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) [Archivo PDF]. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/423227/Programa-Nacional-de-los-Pueblos-Indigenas-2018-2024.pdf>
- INPI (2019c). *Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena*. Gobierno de México, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). <http://www.inpi.gob.mx/focalizada/2019/proin/index.html>
- INPI (2020a). *Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas (PROECI)*. Gobierno de México, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI).
- INPI (2020c). *Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas*. <http://www.inpi.gob.mx/focalizada/2020/proeci/index.html>
- Ivanovic, C. y Ortega, M. (2016). *Aportes del enfoque de pertinencia cultural al diseño y mejoramiento de políticas públicas: el conocimiento sociocultural como vía para la superación de los estereotipos*. 7° Encuentro de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas, Centro de Extensión de la Pontificia Universidad Católica de Chile. <https://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/septimo/PoliticAs Publicas y Desarrollo Regional/Aportes del enfoque de pertinencia cultural al diseño y mejoramiento de políticas pub.pdf>
- IWGIA (2020). *El mundo indígena 2020*. International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA). Recuperado en [https://iwgia.org/images/yearbook/2020/IWGIA\\_El\\_Mundo\\_Indigena\\_2020.pdf](https://iwgia.org/images/yearbook/2020/IWGIA_El_Mundo_Indigena_2020.pdf)
- Kaplan, M. (1969). *Formación del Estado nacional en América Latina*. Amorrortu [Archivo PDF]. <https://eeihistoriaucv.files.wordpress.com/2016/02/marcos-kaplan.pdf>
- Korsbaek, L. y Sámano-Rentería, M. Á. (2007). El indigenismo en México: antecedentes y actualidad. *Revista Ra Ximhai*, 3(1), 195-224. Universidad Autónoma Indígena de México [Archivo PDF]. <https://www.redalyc.org/pdf/461/46130109.pdf>
- Kvale, S. y Brinkmann, S. (2009). *Interviews. Learning the craft of qualitative research interviewing*. Sage.
- Lagos, M. y Calla, P. (2007). El Estado como mensaje de dominación. En M. Lagos y P. Calla (Comp), *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. Cuadernos de Futuro 23 (pp. 11-38). Informe de Desarrollo Humano. PNUD-INDH [Archivo PDF]. <https://www.bivica.org/files/antropologia-Estado.pdf>
- Lander, E. (2011). *La economía verde: el lobo se viste con piel de cordero*. Transnational Institute (TNI) [Archivo PDF]. [https://www.tni.org/files/download/green-economy\\_es.pdf](https://www.tni.org/files/download/green-economy_es.pdf)
- Lascoumes, P. y Le Gales, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21 [Archivo PDF]. [https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr.centre-etudes-europeennes/files/Governance\\_Legales-Lascoumes\\_2007.pdf](https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr.centre-etudes-europeennes/files/Governance_Legales-Lascoumes_2007.pdf)
- Lavanchy, J. (2005). La cuestión mapuche en la era global. *Periódico Azkintuwe* [Archivo PDF]. [https://www.archivochile.com/Pueblos\\_originarios/estud/POestudios0011.pdf](https://www.archivochile.com/Pueblos_originarios/estud/POestudios0011.pdf)
- Lenton, D. y Lorenzini, M. (2005). Neoindigenismo de necesidad y urgencia: la inclusión de los pueblos indígenas en la agenda del estado neo-asistencialista. En C. Briones, *Cartografías argentinas: políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad* (pp. 293-325). Geaprona.
- León Portilla, M. (1962). Informe del viaje realizado por el director del Instituto Indigenista Interamericano a Centro y Sur América. *América Indígena*, 22(1), 83-88.
- León-Portilla, M. (1966). El indio en América. *América Indígena*, 26(4).

- Levi, J. M., y Maybury-Lewis, B. (2012). Becoming Indigenous: Identity and Heterogeneity in a Global Movement. En G. H. Hall y H. A. Patrinos (Eds.), *Indigenous Peoples, Poverty, and Development* (pp. 73-117). Cambridge University Press.
- Lira, A. (2014). Capítulo IX. La consolidación nacional (1853-1887). En G. Von Wobeser (Coord.), *Historia de México* (pp. 268-299). Fondo de Cultura Económica.
- López, D. (2016). *Discriminación y exclusión: tendencias en las brechas étnicas de ingresos urbanos y rurales en Chile*. Serie Documentos de Trabajo, N° 200. Grupo de Trabajo "Cohesión Territorial para el Desarrollo". RIMISP [Archivo PDF]. [http://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1468379803Lopez\\_2016\\_Discriminacionyexclusion\\_editado.pdf](http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1468379803Lopez_2016_Discriminacionyexclusion_editado.pdf)
- López, D., Christian, C., Vargas, M., Calcagni, M. y Fuentealba, R. (2016). *Desigualdad y territorio en los pueblos indígenas en Chile: un diagnóstico latinoamericano y propuestas de investigación desde RIMISP*. Serie Documentos de Trabajo, N°206. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. RIMISP [Archivo PDF]. [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1486404340206DesigualdadyTerritorioenlospueblos.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1486404340206DesigualdadyTerritorioenlospueblos.pdf)
- López-Bárceñas, F. (2013). ¿Qué hacemos con los indios? Pueblos indígenas y desarrollo: entre las políticas gubernamentales y el "buen vivir". *Papeles de población*, 19(77), 177-192 [Archivo PDF]. <http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v19n77/v19n77a10.pdf>
- Lustig, N., Morrison, J. y Ratzlaff, A. (2019). *¿Cómo dividimos la cuenta?: impuestos y gasto público para cerrar brechas étnicas y raciales en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo [Archivo PDF]. [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/C%C3%B3mo\\_dividimos\\_la\\_cuenta\\_Impuestos\\_y\\_gasto\\_p%C3%ABlico\\_para\\_cerrar\\_brechas\\_%C3%A9tnicas\\_y\\_raciales\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/C%C3%B3mo_dividimos_la_cuenta_Impuestos_y_gasto_p%C3%ABlico_para_cerrar_brechas_%C3%A9tnicas_y_raciales_en_Am%C3%A9rica_Latina.pdf)
- Madero, F. I. (1910). *Plan de San Luis. 5 de octubre de 1910, San Luis Potosí*. Gobierno de México, INHERM [Archivo PDF]. <https://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Maderismo2>
- Makaran, G. (2009). El nacionalismo étnico en los Andes: el caso de los aymaras bolivianos. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, (49), 35-78. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-85742009000200003&lng=es&tng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742009000200003&lng=es&tng=es)
- Makaran, G. (2018). Disputar la autonomía. Estado Plurinacional de Bolivia y resistencias indígenas. En P. López F. y L. García G. (Coord.), *Movimientos indígenas y autonomías en América Latina: escenarios de disputa y horizontes de posibilidad*. CLACSO [Archivo PDF]. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190613035537/Mov\\_indigenas\\_y\\_autonomias.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190613035537/Mov_indigenas_y_autonomias.pdf)
- Makaran, G. (2020). Apuntes y desarrollo clases, materia Estado-nación y la cuestión indígena en América Latina, profesora Gaya Makaran y Jesús Serna. 4° Semestre de la Maestría del Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos (PPELA) de la Universidad nacional Autónoma de México (UNAM).
- Makaran, G. y López, P. (2018). *Recolonización en Bolivia. Neonacionalismo extractivista y resistencia comunitaria*. Centro de Investigaciones sobre América latina y el Caribe (CIALC), Bajo Tierra Ediciones.
- Manifiesto de Tiwanaku (1973). Manifiesto de Tiahuanaco (1973). En J. Hurtado, *El Katarismo* (pp. 303-307) [Archivo PDF]. <https://es.slideshare.net/wilmichu/manifiesto-de-tiahuanaco-revisado>
- Marañón Pimentel, B. (Coord.) (2014). *Buen vivir y descolonialidad: Crítica al desarrollo y la racionalidad instrumentales*. Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas [Archivo PDF]. <http://ru.iiec.unam.mx/2470/13/buenvivir.pdf>
- Mariátegui, J. C. (2007). *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Fundación Biblioteca Ayacucho [Archivo PDF].

[http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191120045233/7\\_ensayos\\_de\\_interpretacion\\_de\\_la\\_realidad\\_p\\_eruana.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191120045233/7_ensayos_de_interpretacion_de_la_realidad_p_eruana.pdf)

- Mariátegui, J.C. (1972). Prólogo. En L. E. Valcárcel V., *Tempestad en los Andes* (pp. 9-18). Editorial Universo [Archivo PDF]. <https://perulibertario.files.wordpress.com/2018/02/luis-e-valcacc81rcel-tempestad-en-los-andes.pdf>
- Mariman Quemenedo, P., Caniuqueo Huircapán, S., Millalén Paillal, J. y Levil Chicahual, R. (2006). *i...Escucha, Winka....! Cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro*. LOM.
- Mariscal, A. (2020). *EZLN advierte a AMLO: defenderán su territorio contra megaproyectos*. Pie de Página. <https://piedepagina.mx/ezln-advierete-a-amlo-defenderan-su-territorio-contramegaproyectos/>
- Martí, J. (1891). Nuestra América. *Aportes*, 133-139 [Archivo PDF]. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal27/14Marti.pdf>
- Martínez M., C. (2017). El concepto de Estado desde una perspectiva marxista: trayectorias políticas e ideológicas desde los clásicos al socialismo moderno. *AINKAA, Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 1(1), 61-75 [Archivo PDF]. [https://cienciashumanasyeconomicas.medellin.unal.edu.co/comunicado/5Concepto\\_de\\_estado.pdf](https://cienciashumanasyeconomicas.medellin.unal.edu.co/comunicado/5Concepto_de_estado.pdf)
- Martínez N., C. y Caniuqueo H., S. (2011). Las políticas hacia las comunidades mapuche del gobierno militar y la fundación del Consejo Regional Mapuche, 1973-1983. *VERIVERSITAS*, 1(1), 145-185.
- Martínez, R. y Soto, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y cultura*, (37), 35-64. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422012000100003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422012000100003&lng=es&tlng=es)
- Max-Neef, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a Escala Humana, una opción para el futuro*. Cepaur, Fundación Dag Hammarskjöld [Archivo PDF]. [http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/1986/08/86\\_especial.pdf](http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/1986/08/86_especial.pdf)
- Memoria chilena (2019a). *La economía ovejera en Magallanes (1876-1930). Matanza y destierro de la población indígena*. Memoria chilena, Biblioteca Nacional de Chile. <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-93345.html>
- Memoria chilena (2019b). El impacto de la Guerra del Pacífico (1879-1929): Negociaciones diplomáticas. Memoria chilena, Biblioteca Nacional de Chile. <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-96351.html>
- Menard, A. y Pavez, J. (2005). Documentos de la Federación Araucana y del Comité Ejecutivo de la Araucanía de Chile. Los archivos del '29: derrotos y derrotas de la F. A.3 *Revista Anales de Desclasificación. La derrota del área cultural*, 1(1), 51-109 [Archivo PDF]. [http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/121820/Menard\\_RN\\_004\\_2005.pdf?sequence=1&isAlloved=y](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/121820/Menard_RN_004_2005.pdf?sequence=1&isAlloved=y)
- Ministerio de Cultura de Argentina (2020). *Aborígenes, indígenas, originarios ¿Cuál es la diferencia entre cada término?* Ministerio de Cultura de Argentina. <https://www.cultura.gob.ar/aborigenes-indigenas-originarios-a-que-refiere-cada-termino-6293/>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2021). *¿Qué es el Registro Social de Hogares?* Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESO) de Chile. <https://registrosocial.gob.cl/que-es#:~:text=El%20Registro%20Social%20de%20Hogares%20es%20un%20sistema%20de%20informaci%C3%B3n,de%20subsidios%20y%20programas%20sociales.>

- Miranda, F. (2021). *Avanza corredor interoceánico sin acreditar consulta indígena ni planeación presupuestaria: ASF*. El Universal. <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/estatal/avanza-corredor-interoceanico-sin-acreditar-consulta-indigena-ni-planeacion-presupuestaria>
- MORENA (2013). *Programa del Movimiento Regeneración Nacional (MORENA). Por qué luchamos* [Archivo PDF]. <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2013/02/Programa-MORENA.pdf>
- Mosse, D. (2005). *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*. Pluto Press [Archivo PDF]. [https://aud.ac.in/uploads/1/admission/admissions2016/reading%20%20Cultivating%20Development\\_MphiIDP2016.pdf](https://aud.ac.in/uploads/1/admission/admissions2016/reading%20%20Cultivating%20Development_MphiIDP2016.pdf)
- Muñoz Ramírez, G. (2019). *Derecho de réplica. Hablan los pueblos*. <https://hablanlospueblos.org/>
- Navarro T., M. L. (2015). *Luchas por lo común. Antagonismo social contra el despojo capitalista de los bienes naturales de México*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vález Pliego", Bajo Tierra Ediciones [Archivo PDF]. [https://www.academia.edu/39227116/Antagonismo\\_social\\_contra\\_el\\_despojo\\_capitalista\\_de\\_los\\_bienes\\_naturales\\_en\\_M%C3%A9xico](https://www.academia.edu/39227116/Antagonismo_social_contra_el_despojo_capitalista_de_los_bienes_naturales_en_M%C3%A9xico)
- Navarro, P., Marcelo, H. y Rebufel, V. (2018). *Resumen ejecutivo. Evaluación programas gubernamentales (EPG): Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)*. Ministerio de Agricultura, Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) [Archivo PDF]. [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-177358\\_r\\_ejecutivo\\_institucional.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-177358_r_ejecutivo_institucional.pdf)
- Ochman, M. (2014). Políticas sociales focalizadas y el dilema de la justicia. *Revista Andamios*, 11(25), 147-169 [Archivo PDF]. <http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v11n25/v11n25a7.pdf>
- OECD (1995). *Governance in transition. Public management reforms in OECD countries*. Public Management Service, Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD.
- ONU (2020). *Desarrollo Sostenible. Antecedentes*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>
- Ortiz, P. (2014). El laberinto de la autonomía indígena en el Ecuador. Las circunscripciones territoriales indígenas en Amazonía Central, 2010-2012. En L. Zamosc (Coord), *La autonomía indígena en América Latina* (pp. 2-45). Dossier Especial 2014. Routledge [Archivo PDF]. <https://www.bivica.org/files/autonomia-indigena-laberinto.pdf>
- Palenzuela C., P. (2008). Mitificación del desarrollo y mistificación de la cultura: el etnodesarrollo como alternativa. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, (33), 127-140. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3318541>
- Paley, J. (2001). *Marketing Democracy. Power and Social Movement in Post-Dictatorship Chile*. University of California Press.
- Pardo A., G. (2007). Niveles de organización de significado en el discurso. *Revista Discurso y Sociedad*, 1(1), 85-115 [Archivo PDF]. <http://www.dissoc.org/ediciones/v01n01/DS1%281%29PardoAbril.pdf>
- Parekh, Bikhu (2005). *Repensando el multiculturalismo: diversidad cultural y teoría política*. Istmo.
- Parraguez, I. (2017). Alejandro Lipschutz y el Instituto Indigenista Interamericano. Una primera década de relaciones (1940-1950). *Revista Diálogo Anadino* (52), 15-25. [https://www.academia.edu/33910942/Alejandro\\_Lipschutz\\_y\\_el\\_Instituto\\_Indigenista\\_Interamericano.\\_Una\\_primera\\_d%C3%A9cada\\_de\\_relaciones\\_1940-1950](https://www.academia.edu/33910942/Alejandro_Lipschutz_y_el_Instituto_Indigenista_Interamericano._Una_primera_d%C3%A9cada_de_relaciones_1940-1950)
- Patiño F., E. del R. y Espinoza V., M. de J. (2015). Ley Agraria del 6 de enero de 1915: semilla de la propiedad social y la institucionalidad agraria en México. *Revista Estudios Agrarios Procuraduría Agraria, SEDATU online* [Archivo



PDF].

[https://redescolar.ilce.edu.mx/sitios/micrositios/19\\_oct\\_aniv\\_lazaro\\_cardenas/doc/ley\\_agraria\\_elena\\_rosa\\_rio.pdf](https://redescolar.ilce.edu.mx/sitios/micrositios/19_oct_aniv_lazaro_cardenas/doc/ley_agraria_elena_rosa_rio.pdf)

Paz Pellat, M. A., Ramírez M., E., Aguilar C., A. M. y Franco P., G. (2012). *Política Social en México. Logros recientes y retos pendientes*. Fondo de Cultura Económica, SEDESOL.

PJF (2015). *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revalorización del pasado hacia el presente*. Suprema Corte de Justicia de la Nación [Archivo PDF]. <http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/2018/000291790/000291790.pdf>

PJF (2017). *Semblanza. Venustiano Carranza Garza (1859-1920)*. 100 Aniversario Constitución 1917. Poder Judicial de la Federación en el devenir constitucional de México [Archivo PDF]. <https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/venustianocarranza/archivos/4Semblanzacafe.pdf>

PNUD (2020). *Sobre Nosotros*. <https://www.undp.org/es/sobre-nosotros>

Poblete, M. (2019). *Política Indígena en Chile. Descripción general desde el término de la dictadura cívico-militar hasta el Programa Orígenes*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN) [Archivo PDF]. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27180/1/BCN\\_Poblete\\_Politica\\_Indigena\\_en\\_Chile\\_final.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27180/1/BCN_Poblete_Politica_Indigena_en_Chile_final.pdf)

Pozas, R. y de Pozas, I. H. (1971). *Los indios en las clases sociales de México*. Siglo XXI.

Quijano, A. (2004). El laberinto de América Latina: ¿hay otras salidas? *Observatorio Social de América Latina, OSAL*, 5(13), 15-30. CLACSO [Archivo PDF]. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110307125643/2ACQuijano.pdf>

Quijano, A. y Wallerstein, I. (1992). La americanidad como concepto, o América en el moderno sistema mundial. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (134), 583-591.

Quiñones Díaz, X. E. (2012). La economía de las familias mapuches rurales: De la cuestión de la tierra a la diversificación de fuentes de rentas. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* (231), 137-173 [Archivo PDF]. [http://repositorio.ucm.cl/bitstream/handle/ucm/1620/qui%3%b1ones\\_x\\_econom%3%ada.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ucm.cl/bitstream/handle/ucm/1620/qui%3%b1ones_x_econom%3%ada.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Ramírez, E. (2019). *El Corredor Transístico, hostilidad a los pueblos indígenas*. Contralínea. <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2019/08/03/el-corredor-transistico-hostilidad-a-los-pueblos-indigenas/>

Ramírez, E. (Coord.), Furnaro, A., Berdegué, J., Escobar, G., y Romero, L. (2014). *Evaluación de programas de INDAP Informe Final*. AGRARIA, DIPRES [Archivo PDF]. [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-148817\\_informe\\_final.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-148817_informe_final.pdf)

Real Academia Española (2020). Capó. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <https://dle.rae.es/capo>

Regalsky, P. (2009). Estado Nación y Estado Plurinacional. *Revista Subversión, La etnicidad en Bolivia*, 2(2), 47-58. CAPA.

Reina, L. (2011). *Indio, campesino y nación en el siglo XX mexicano. Historia e historiografía de los movimientos rurales*. Siglo XXI.

Reyes Konings, L. (2010). La Conferencia de Bretton Woods. Estados Unidos y el dólar como Centro de la Economía Mundial. *Procesos Históricos*, (18), 72-81. Universidad de los Andes [Archivo PDF]. <https://www.redalyc.org/pdf/200/20016326007.pdf>

- Ribeiro, Darcy (1970). *Os índios e a civilização*. Civilização brasileira.
- Ribeiro, Darcy (1971). *Fronteras indígenas de la civilización*. Siglo XXI.
- Richards, P. (2016). *Racismo. El modelo chileno y el multiculturalismo neoliberal bajo la Concertación 1990-2010*. Pehuén.
- Ricoeur, P. (1978). *The rule of metaphor: multidisciplinary studies of the creation of meaning in language*. Routledge, Kegan Paul.
- RIMISP (2010). *Una mirada territorial para la CASEN. Discriminación racial: ser indígena aumenta probabilidad de vivir en condición de pobreza*. Serie RIMISP CASEN N° 3, RIMISP.
- RIMISP (2016a). *Sistematización nacional de los talleres participativos con comunidades indígenas para el rediseño del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI)*. 2° Informe 2016 del Convenio de Colaboración y Transferencia de Recursos entre el INDAP y RIMISP.
- RIMISP (2016b). *Memoria del proceso participativo para rediseñar el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI)*. Informe final 2016 del Convenio de Colaboración y Transferencia de Recursos entre el INDAP y RIMISP.
- RIMISP (2019). *Informe final del estudio de análisis de instrumentos públicos de fomento productivo que promuevan el desarrollo económico de los pueblos originarios, para CORFO Indígena, del Comité de Desarrollo y Fomento (CORFO)*. RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Ritchie, J., Lewis, J., McNaughton, C. y Ormston, R. (Eds.) (2013). *Qualitative research practice. A guide for social science students and researchers*. Sage [Archivo PDF]. [https://mthoyibi.files.wordpress.com/2011/10/qualitative-research-practice\\_a-guide-for-social-science-students-and-researchers\\_jane-ritchie-and-jane-lewis-eds\\_20031.pdf](https://mthoyibi.files.wordpress.com/2011/10/qualitative-research-practice_a-guide-for-social-science-students-and-researchers_jane-ritchie-and-jane-lewis-eds_20031.pdf)
- Rivera Cusicanqui, S. (2008). Colonialism and ethnic resistance in Bolivia: a view from the coca markets. En F. Rosen (Ed.), *Empire and Dissent, The United States and Latin America* (pp. 137-161). Duke University Press.
- Rivera Cusicanqui, S. (2010). *Ch'ixinakax Utxiwa. Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Tinta Limón Ediciones.
- Rivera Cusicanqui, S. (2016). Etnicidad estratégica, nación y (neo)colonialismo en América Latina. *Revista Alternativa* (5), 65-87 [Archivo PDF]. <https://docplayer.es/191238522-Etnicidad-estrategica-nacion-y-neo-colonialismo-en-america-latina.html>
- Robles B., H. M. (2013). *Los pequeños productores y la política pública*. Subsidios al campo en México [Archivo PDF]. [https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_rural/docs/reforma\\_campo/2-III\\_c2.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_rural/docs/reforma_campo/2-III_c2.pdf)
- Robles B., H. M. y Ruiz G., A. J. (2012). *Presupuestos para la agricultura familiar y campesina en México*. OXFAM. [Archivo PDF]. [https://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/2014/10/Presupuestos\\_para\\_la\\_agricultura\\_familiar\\_campesina\\_en\\_Mexico.pdf](https://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/2014/10/Presupuestos_para_la_agricultura_familiar_campesina_en_Mexico.pdf)
- Rodríguez E., F. J. (2018). *Políticas públicas focalizadas. Análisis de los programas sociales dirigidos a población vulnerable: indígenas, jóvenes y adultos mayores*. Miguel Ángel Porrúa.
- Rodríguez R., L. I. (2011). El indio permitido en el estado multicultural. Patrimonio cultural y etnofagia en la tardomodernidad. *Boletín de Antropología Americana*, (47), 153-172. <https://scihub.se/https://www.jstor.org/stable/24616305>
- Rodríguez, E. e Iturmendi V., A. (2013). *Igualdad de Género e Interculturalidad: Enfoques y estrategias para avanzar en el debate*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [Archivo PDF]. [https://iknowpolitics.org/sites/default/files/atando\\_cabos\\_may30.pdf](https://iknowpolitics.org/sites/default/files/atando_cabos_may30.pdf)

- Rose, N. (2006). Governing 'Advanced' Liberal Democracies. En A. Sharma y A. Gupta (Eds.), *The Anthropology of the State. A reader* (pp. 144-162). Blackwell [Archivo PDF]. <https://voidnetwork.gr/wp-content/uploads/2016/10/The-Anthropology-of-the-State-edited-by-Aradhana-Sharma-and-Akhil-Gupta.pdf>
- Rubio, J. P. (2014). *Censos y población indígena en México, algunas reflexiones*. Naciones Unidas, CEPAL. Recuperado en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36858/1/S1420252\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36858/1/S1420252_es.pdf)
- Saavedra P., A. (1995). Estado chileno y legislación indígena. En A. Marileo, et al., *¿Modernización o sabiduría en tierra mapuche?* (pp. xx-xx). Librería San Pablo.
- Sabourin, E., Samper, M. y Sotomayor, O. (Eds.) (2015). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Nuevas perspectivas*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). [https://www.researchgate.net/publication/332401512\\_Políticas\\_publicas\\_y\\_agriculturas\\_familiares\\_en\\_América\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe\\_Nuevas\\_perspectivas](https://www.researchgate.net/publication/332401512_Políticas_publicas_y_agriculturas_familiares_en_América_Latina_y_el_Caribe_Nuevas_perspectivas)
- Saladino G, A. (2010). El latinoamericanismo como pensamiento descolonizador. *Universum*, 25(2), 179-186. [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-23762010000200011](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-23762010000200011)
- Salatino, M. (2014). Más allá de una epistemología desde el Sur. *Revista de Filosofía* 2014-2 (77), 61-84 [Archivo PDF]. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/filosofia/article/download/19073/19052/>
- Salinas de Gortari, C. (1988). *Discurso de toma de posesión* [Archivo PDF]. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/193/16/RCE16.pdf>
- Sámano Rentería, M. Á. (2004). El indigenismo institucionalizado en México (1936-2000): Un análisis. En J. E. R. Ordoñez C. (Coord), *La construcción del Estado nacional: democracia, justicia, paz y Estado de derecho. XII Jornadas Lascasianas* (pp. 141-158) [Archivo PDF]. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1333/10.pdf>
- Sánchez Parga, J. (2013). *Qué significa ser indígena para el indígena. Más allá de la comunidad y la lengua*. Universidad Politécnica Salesiana [Archivo PDF]. [https://www.academia.edu/33222897/QU%C3%89\\_SIGNIFICA\\_SER\\_IND%C3%8DGENA\\_PARA\\_EL\\_IND%C3%8DGENA-M%C3%81S\\_ALL%C3%81\\_DE\\_LA\\_COMUNIDAD\\_Y\\_LA LENGUA- Jos%C3%A9\\_S%C3%A1nchez-Parga.pdf](https://www.academia.edu/33222897/QU%C3%89_SIGNIFICA_SER_IND%C3%8DGENA_PARA_EL_IND%C3%8DGENA-M%C3%81S_ALL%C3%81_DE_LA_COMUNIDAD_Y_LA LENGUA- Jos%C3%A9_S%C3%A1nchez-Parga.pdf)
- Schavelson, S. (2010). La antropología del Estado, su lugar y algunas de sus problemáticas. *PUBLICAR-En Antropología y Ciencias Sociales*, 8(9), 73-96. [Archivo PDF]. <https://antropologiafractal.files.wordpress.com/2015/08/e2809cla-antropologc3ada-del-estado-su-lugar-y-algunas-de-sus-problemc3a1ticase2809d.pdf>
- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004). *Desarrollo Territorial Rural*. RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural [Archivo PDF]. [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1363093392schejtman\\_y\\_berdegue2004\\_desarrollo\\_territorial\\_rural\\_5\\_rimisp\\_CARdumen.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CARdumen.pdf)
- Schild, V. (2000). Neo-liberalism's New Gendered Market Citizens: The 'Civilizing' Dimension of Social Programmes in Chile. *Citizenship Studies*, 4(3), 275-305. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/713658800>
- Segato, R. L. (2014). Colonialidad y patriarcado moderno: expansión del frente estatal, modernización, y la vida de las mujeres. En Y. Espinosa, D. Gómez y K. Ochoa (Eds.), *Tejiendo de otro modo: Feminismos, epistemología y apuestas decoloniales en Abya Yala*. Editorial Universidad del Cauca [Archivo PDF]. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/498EDAE050587536052580040076985F/\\$FILE/Tejiendo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/498EDAE050587536052580040076985F/$FILE/Tejiendo.pdf)

- SENCE (2020). *Reporte de ocupaciones pueblos indígenas*. Observatorio laboral SENCE [Archivo PDF]. [https://sence.gob.cl/sites/default/files/reportes\\_ocupaciones\\_pueblos\\_originarios.pdf](https://sence.gob.cl/sites/default/files/reportes_ocupaciones_pueblos_originarios.pdf)
- Shore, C. y Wright, S. (1997). Policy: a new field of anthropology. En C. Shore y S. Wright, *Anthropology of Policy: Critical perspectives on Governance and Power* (pp. 3-39). Routledge. [https://www.researchgate.net/publication/278303221\\_Policy\\_A\\_New\\_Field\\_of\\_Anthropology](https://www.researchgate.net/publication/278303221_Policy_A_New_Field_of_Anthropology)
- Silverman, D. (2011). Data Analysis. En D. Silverman, *Interpreting qualitative data: A guide to the principles of qualitative research* (pp. 57-86). Sage [Archivo PDF]. <http://blogs.ubc.ca/outofplace/files/2013/09/Silverman-2011-Ch-3.pdf>
- SIPAZ (2002). *ENFOQUE: AUTONOMÍA ¿Fuente de conflictos o camino hacia la Paz? Informe SIPAZ*, 7(4). <https://www.sipaz.org/enfoque-autonomia-ifuente-de-conflictos-o-camino-hacia-la-paz/>
- Smelser, N. (2003). On comparative analysis, interdisciplinarity and internationalization in sociology. *International Sociology*, 18(4), 643-657.
- Smith, A. (1983). *Theories of nationalism*. Holmer & Meyer.
- Smith, A. (1995). The formation of national identity. En H. Harris (Ed.), *Identity* (pp. 129-153). Claredon Press.
- Smith, A. (2000). *Nacionalismo y modernidad*. Itsmo.
- Soto, E. (2014). Mapuzugun y los procesos de colonización. *Universum (Talca)*, 29(1), 57-83. [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-23762014000100004](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-23762014000100004)
- Soto B., F., Beduschi F., L. C. y Falconi, C. (Eds.) (2007). *Desarrollo Territorial Rural. Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*. Oficina Regional de la FAO para Latinoamérica y el Caribe.
- Sottoli, S. (2000). La política social en América Latina bajo el signo de la Economía de mercado y la democracia. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (68), 3-22 [Archivo PDF]. <https://sci-hub.st/https://www.jstor.org/stable/25675863>
- Stavenhagen, R. (1969). *Las clases sociales en las sociedades agrarias*. Siglo XXI.
- Stavenhagen, R. (1981). Siete tesis equivocadas sobre América Latina. En R. Stavenhagen, *Sociología y subdesarrollo* (pp. 15-84). Nuestro Tiempo [Archivo PDF]. <https://seminario7tesis.colmex.mx/wp-content/uploads/2023/03/siete-tesis-Stavenhagen.pdf>
- Stavenhagen, R. (2005). La emergencia de los pueblos indígenas como nuevos actores políticos y sociales en América Latina. En F. Escárzaga y R. Gutiérrez (Coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, 1 (pp. 49-61). Universidades Autónomas de Puebla y México.
- Stiglitz, J., Sen, A. y Fitoussi, J. (2008). *Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social* [Archivo PDF]. [https://www.palermo.edu/Archivos\\_content/2015/derecho/pobreza\\_multidimensional/bibliografia/Biblio\\_adic5.pdf](https://www.palermo.edu/Archivos_content/2015/derecho/pobreza_multidimensional/bibliografia/Biblio_adic5.pdf)
- Subercaseaux, B. (2007). Raza y nación: el caso de Chile. *Revista A Contracorriente*, 5(1), 29-63 [Archivo PDF]. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122866/Subercaseaux.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Tapella, E. (2007). El mapeo de Actores Claves (Versión preliminar). Documento de trabajo del proyecto "Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario". Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI) [Archivo PDF]. <https://planificacionsocialunjsj.files.wordpress.com/2011/09/guc3a9-es-el-mapeo-de-actores-tapella1.pdf>

- Tapia, L. (2009). Prólogo. En R. Zavaleta Mercado, *La autodeterminación de las masas* (pp. 9-29). Siglo del Hombre Editores [Archivo PDF]. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/zavaleta/zavaleta.pdf>
- Tejerina, A. y Vargas, G. (2018). *¿Cuál es el progreso de las Autonomías Indígenas en América Latina y el Caribe?* Blog del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/cual-es-el-progreso-de-las-autonomias-indigenas-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Torreblanca M., T. E. (2018). *La política indigenista en el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto y la apuesta por el desarrollo económico de los pueblos indígenas*. [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México]. Repositorio de la Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información. [https://repositorio.unam.mx/contenidos/la-politica-indigenista-en-el-gobierno-del-presidente-enrique-pena-nieto-y-la-apuesta-por-el-desarrollo-economico-de-lo-3547253?c=QpzRe2&d=true&q=\\*&i=1&v=1&t=search\\_0&as=0](https://repositorio.unam.mx/contenidos/la-politica-indigenista-en-el-gobierno-del-presidente-enrique-pena-nieto-y-la-apuesta-por-el-desarrollo-economico-de-lo-3547253?c=QpzRe2&d=true&q=*&i=1&v=1&t=search_0&as=0)
- Torres Guillén, J. (2017). *El concepto de colonialismo interno*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Sociales [Archivo PDF]. [http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos\\_final/641trabajo.pdf](http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/641trabajo.pdf)
- Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas*. IEMP Ediciones [Archivo PDF]. [https://www.researchgate.net/publication/361619865\\_Introduccion\\_a\\_las\\_politicas\\_publicas\\_Conceptos\\_y\\_herramientas\\_desde\\_la\\_relacion\\_entre\\_Estado\\_y\\_ciudadania](https://www.researchgate.net/publication/361619865_Introduccion_a_las_politicas_publicas_Conceptos_y_herramientas_desde_la_relacion_entre_Estado_y_ciudadania)
- Trivelli, C. (2008). *La persistente desigualdad entre Indígenas y no Indígenas en América Latina*. Instituto de Estudios Peruanos. Documento de Trabajo N° 22. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp — Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural [Archivo PDF]. [http://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/13716767491366379070N22\\_2008\\_Trivelli\\_desigualdadindigenasnoindigenasAL.pdf](http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13716767491366379070N22_2008_Trivelli_desigualdadindigenasnoindigenasAL.pdf)
- Valdivia D., M. T. (2009). Políticas y reformas en materia indígena, 1990-2007. *Argumentos*, 22(59), 127-159. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952009000100005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952009000100005&lng=es&tlng=es)
- Vargas, K. (2019). *Diálogo y generación de acuerdos constructivos de nuevas relaciones entre Estados y pueblos indígenas. Estudio comparado a partir de las experiencias de Canadá, Colombia, Nueva Zelanda y Perú*. Observatorio Ciudadano.
- Vázquez G, J. P. y Reyna E., P. (2013). La situación de los pueblos indígenas en el sexenio 2006-2012. En Universidad Iberoamericana, *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del Gobierno de Felipe Calderón*. Universidad Iberoamericana [Archivo PDF]. <https://issuu.com/ibero/docs/sexenioenperspectiva>
- Vázquez O., G. (2012). *El viraje neoliberal de la política social y la búsqueda de alternativas en América Latina*. Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).
- Vergara, J. I. y Gundermann, H. (2016). Chile y el Instituto Indigenista Interamericano, 1940-1993. Una visión de conjunto. *Revista Chungará*, 48(1), 127-144 [Archivo PDF]. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/chungara/v48n1/aop0916.pdf>
- Vergara, J. I., Foerster, R. y Gundermann, H. (2005). Instituciones mediadoras, legislación y movimiento indígena de DASIN a CONADI (1953-1994). *Atenea*, (491), 71-85 [Archivo PDF]. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/atenea/n491/art06.pdf>
- Wallerstein, I. (1988). *El capitalismo histórico*. Siglo XXI.
- Walsh, C. (2007). Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamiento “otro” desde la diferencia colonial. En S. Castro y R. Grosfoguel (Eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp.47-62). Siglo de Hombres Editores, Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar. [Archivo

PDF].

[https://www.academia.edu/2098697/Un pensamiento y posicionamiento otro desde la diferencia colonial](https://www.academia.edu/2098697/Un_pensamiento_y_posicionamiento_otro_desde_la_diferencia_colonial)

Walsh, C. (2008). Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. *Tabula Rasa*, (9), 131-152.

<https://revistas.unicolmayor.edu.co/index.php/tabularasa/article/view/1498>

Waykigürü R., C. (2013). *Francisco Melivilu Henríquez. Biografía del talentoso y dinámico primer diputado araucano fallecido*. Waywen [Archivo PDF].

[http://www.plataforma.pampa.avnam.net/sites/default/files/1966b\\_waykiguru.pdf](http://www.plataforma.pampa.avnam.net/sites/default/files/1966b_waykiguru.pdf)

Weber, M. (1979). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Wieviorka, M. (2006). Perspectivas a manera de introducción. Cultura, sociedad y democracia. En D. Gutiérrez Martínez (Comp.), *Multiculturalismo, desafíos y perspectivas* (pp. 25-76). Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, Colegio de México y Siglo XXI.

Yanes, P. y Cisneros, E. (2000). Hacia el reconocimiento del derecho indígena. En INI-PNUD, *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México. Primer informe* (pp. 419-452). Universidad Nacional Autónoma de México, PUMC.

Zapata, E., Ruiz, J. T., Montañó, O. E., Mendoza, F., Morales, J., Zapata, E., Capistran, P., Cázares, A., Sánchez, R., Domínguez, C., Aguilar, S., Domínguez, F., Omaña, F., Salazar, P., Aldape, G., Sánchez, J., Vaquero, F., Sosa, C., Ortega, J., ... Blumenkron, A. (1911). *Plan de Ayala* [Archivo PDF].

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH8.pdf>

Zavaleta Mercado, R. (1967). *Bolivia: Crecimiento de la idea nacional*. Casa de las Américas.

Zavaleta Mercado, R. (1981). Cuatro conceptos de democracia. En R. Zavaleta Mercado, *La autodeterminación de las masas*. Siglo del Hombre Editores [Archivo PDF].

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/zavaleta/zavaleta.pdf>

Zavaleta Mercado, R. (1986). *Lo nacional popular en Bolivia*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Zolla, C. y Zolla M., E. (2010). *Los pueblos indígenas de México. 100 preguntas*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). <http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/index.html>

## Leyes y documentos oficiales

Acuerdo de Nueva Imperial (1989). *Acta de compromiso*. Fundación Patricio Aylwin [Archivo PDF]. [http://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2018/06/2.-Acuerdo-Nuevalmperial\\_1dic1989.pdf](http://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2018/06/2.-Acuerdo-Nuevalmperial_1dic1989.pdf)

Acuerdos de San Andrés (1996). *Derechos y Cultura Indígena*. EZLN y Gobierno Federal de México [Archivo PDF]. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/140424/701288/file/F.pdf>

CDI (2014). *Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018*. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) [Archivo PDF]. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32305/cdi-programa-especial-pueblos-indigenas-2014-2018.pdf>

CDI (2017). *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena a cargo de la Coordinación General de Fomento a la Producción y Productividad Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para el ejercicio fiscal 2018*. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Diario Oficial de la Federación

[Archivo PDF]. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/286088/programa-para-el-mejoramiento-de-la-produccion-y-productividad-indigena-dof-2017-12-28-mat-cndpi11a.pdf>

CDI (2018). *Atención a población indígena con pertinencia cultural*. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Mover México [Archivo PDF]. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/321417/CDI\\_Interculturalidad\\_GEPEA.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/321417/CDI_Interculturalidad_GEPEA.pdf)

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (2020). *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios [Archivo PDF]. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)

Declaración de Barbados (1971). *Primera Declaración de Barbados: Por la Liberación del Indígena* [Archivo PDF]. [http://www.servindi.org/pdf/Dec\\_Barbados\\_1.pdf](http://www.servindi.org/pdf/Dec_Barbados_1.pdf)

Declaración de Quito (1990). *Declaración de Quito. Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios*. Cumbre Continental de Pueblos y Organizaciones Indígenas. [http://www.cumbrecontinentalindigena.org/quito\\_es.php](http://www.cumbrecontinentalindigena.org/quito_es.php)

Decreto con Fuerza de Ley N° 1122 de 1981. Fija el texto del Código de Aguas. Promulgado el 13 de agosto de 1981 en Chile. Ministerio de Justicia. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5605>

Decreto Ley N° 2568 de 1979. Modifica Ley N° 17729, sobre protección de indígenas, y radica funciones del Instituto de Desarrollo Indígena en el Instituto de Desarrollo Agropecuario. Promulgado el 22 de marzo de 1979 en Chile. Ministerio de Agricultura. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6957>

Decreto N° 4111 de 1931. Texto definitivo de la ley sobre división de comunidades, liquidación de créditos y radicación de indígenas. Promulgado el 12 de junio de 1931 en Chile. Ministerio de Tierras y Colonización. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=19412>

DIPRES (2004). *Síntesis Ejecutiva N° 10 Programa Orígenes*. Dirección de Presupuesto (DIPRES), Ministerio de Hacienda [Archivo PDF]. [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-139541\\_r\\_ejecutivo\\_institucional.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-139541_r_ejecutivo_institucional.pdf)

DIPRES (2010). *Minuta Ejecutiva N° 17 Programa de desarrollo indígena MIDEPLAN-BID (Orígenes), CONADU — MIDEPLAN*. Dirección de Presupuesto (DIPRES), Ministerio de Hacienda [Archivo PDF]. [http://www.dipres.cl/597/articles-141177\\_r\\_ejecutivo\\_institucional.pdf](http://www.dipres.cl/597/articles-141177_r_ejecutivo_institucional.pdf)

Gobierno de Chile (2008). *Re-conocer: Pacto social por la multiculturalidad* [Archivo PDF]. <http://www.intendenciaaraucania.gov.cl/filesapp/Pacto%20social.pdf>

INDAP (2013). *Normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) de INDAP*. <https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/pdti-res-ex-058825-julio2013.pdf?sfvrsn=0>

INDAP (2014). *Lineamientos estratégicos 2014-2018, por un Chile rural inclusivo*. Recuperado en <https://bibliotecadigital.ciren.cl/bitstream/handle/20.500.13082/26991/lineamientos-estrategicos-2014-2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

INDAP (2017). *Normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Territorial Indígena INDAP — CONADI (PDTI)*. <https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/normas-t%C3%A9cnicas-y-procedimientos-operativos-pdti--184403-al-22-12-17.pdf?sfvrsn=0>

INDAP (2018a). *El proceso de mejoramiento del Programa de Desarrollo Territorial Indígena. Una experiencia de diálogo y participación*. FAO-INDAP. [https://bibliotecadigital.ciren.cl/bitstream/handle/20.500.13082/33314/INDAP\\_2018\\_libro-mejoramiento-pdti-final.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.ciren.cl/bitstream/handle/20.500.13082/33314/INDAP_2018_libro-mejoramiento-pdti-final.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- INPI (2019a). *Convocatoria al proceso de consulta a los pueblos indígenas y afroamericano sobre el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019 - 2024*. Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación (SEGOB). [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551821&fecha=05/03/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551821&fecha=05/03/2019)
- INPI (2019b). *Procesos de consulta que se han implementado* [Archivo PDF]. [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CESCR\\_FCO\\_MEX\\_37553\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/MEX/INT_CESCR_FCO_MEX_37553_S.pdf)
- INPI (2019d). *Reglas de Operación del Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas a cargo del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, para el ejercicio fiscal 2020*. Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación (SEGOB). [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5583216&fecha=31/12/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583216&fecha=31/12/2019)
- INPI (2020b). *Programa Institucional 2020-2024 del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas*. Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación (SEGOB). [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5600020&fecha=09/09/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600020&fecha=09/09/2020)
- INPI (2020d). *S249 - Programa para el fortalecimiento económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas (PROECI). Documento Diagnóstico*. Coordinación General de Planeación y Evaluación, Gobierno de México [Archivo PDF]. [http://www.inpi.gob.mx/coneval/2019/R47\\_S249-diagnostico-2019.pdf](http://www.inpi.gob.mx/coneval/2019/R47_S249-diagnostico-2019.pdf)
- INPI (2020e). *Programa Institucional 2020-2024 del INPI. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). Avance y resultados 2020*. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) [Archivo PDF]. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/637576/inpi-informe-2020.pdf>
- Ley Agraria (2019). Ley Agraria del 6 de enero de 1915. Orden Jurídico Nacional [Archivo PDF]. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH15.pdf>
- Ley del INPI (2018). Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Cámara de Diputados [Archivo PDF]. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/linpi/LINPI\\_orig\\_04dic18.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/linpi/LINPI_orig_04dic18.pdf)
- Ley N° 14511 de 1961. Establece los juzgados de letras de indios que señala y fija normas sobre división de comunidades, liquidación de créditos y radicación de indígenas. Promulgada el 27 de diciembre de 1960 en Chile. Ministerio de Tierras y Colonización. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=27739&buscar=14511>
- Ley N° 15020 de 1962. Reforma Agraria. Promulgada el 15 de noviembre de 1962; derogada el 29 de noviembre de 1984 en Chile. Ministerio de Agricultura. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28016>
- Ley N° 16441 de 1966. Crea el departamento de Isla de Pascua. Promulgada el 22 de febrero de 1966 en Chile. Ministerio del Interior. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28472>
- Ley N° 16640 de 1967. Reforma Agraria. Promulgada el 16-7-1967; y derogada el 7-1-1989 en Chile. Ministerio de Agricultura. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28596&tipoVersion=0>
- Ley N° 17729 de 1972. Establece normas sobre indígenas y tierras de indígenas. Transforma la Dirección de Asuntos Indígenas en Instituto de Desarrollo Indígena. Establece disposiciones judiciales, administrativas y de desarrollo educacional en la materia y modifica o deroga los textos legales que señala. Promulgada el 15 de septiembre de 1972; derogada el 5 octubre de 1993 en Chile. Ministerio de Agricultura. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29250>
- Ley N° 19253 de 1993. Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Promulgada el 28 de septiembre de 1993 en Chile. Ministerio de Planificación y Cooperación. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30620>
- Ley N° 20249 de 2008. Crea el espacio costero marino de los pueblos originarios. Promulgada el 31 de enero de 2008 en Chile. Ministerio de Planificación. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=269291>



- Ley N° 4169 de 1927. Crea tribunal especial de división de comunidades indígenas y reglamenta procedimientos (asiento en Temuco). Promulgada el 29 de agosto de 1927, derogada el 11 de febrero de 1930 en Chile. Ministerio de Agricultura, Industria y Colonización. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=24531&buscar=4169>
- Ministerio de Cultura del Perú (2015). *Servicios públicos con pertinencia cultural. Guía para la aplicación del enfoque intercultural en la gestión de servicios públicos. Parte I: ¿Qué son servicios públicos con pertinencia cultural?* Ministerio de Cultura de Perú [Archivo PDF]. <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/guiaparalaaplicaciondelenfoqueinterculturalenlagestiondelosserviciospublicos-final.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2017). *Pueblos indígenas. Síntesis de resultados CASEN 2017*. Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESO) de Chile [Archivo PDF]. [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Casen\\_2017\\_Pueblos\\_Indigenas.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Casen_2017_Pueblos_Indigenas.pdf)
- Ministerio de Obras Públicas (2016). *Pueblos Indígenas. Consulta y Territorio*. Dirección General de Obras Públicas, Secretaria Ejecutiva de Medio Ambiente y Territorio, Ministerio de Obras Públicas (MOP) de Chile [Archivo PDF]. [https://dgop.mop.gob.cl/areasdgop/semat/Documents/Pueblo\\_indigenas\\_consulta/Guia\\_pueblos\\_indigenas\\_consulta\\_y\\_territorio.pdf](https://dgop.mop.gob.cl/areasdgop/semat/Documents/Pueblo_indigenas_consulta/Guia_pueblos_indigenas_consulta_y_territorio.pdf)
- Morales M., J. I. (2020). *Manual de pertinencia cultural para el funcionamiento público*. Departamento de Consulta Indígena e Interculturalidad, Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua [Archivo PDF]. [http://www.chihuahua.gob.mx/sites/default/atach2/version\\_completa\\_d-correccion.pdf](http://www.chihuahua.gob.mx/sites/default/atach2/version_completa_d-correccion.pdf)
- OEA (1933). *Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados*. Departamento de Derecho Internacional (DEA). <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-40.html>
- OIT (1957). *C107 - Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales* (núm. 107). Organización Internacional del Trabajo. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C107](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107)
- OIT (1989). *Convenio Núm. 169 de la OIY sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Oficina Internacional del Trabajo (OIT) [Archivo PDF]. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)
- OIT (2013). *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*. Oficina Internacional del Trabajo Ginebra (OIT) [Archivo PDF]. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_205230.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_205230.pdf)
- OIT (2019). *Ratificaciones por Convenio*. Organización Internacional del Trabajo (OIT). <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12001::NO::>
- ONU (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Naciones Unidas (ONU) [Archivo PDF]. [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)
- ONU (2015). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Naciones Unidas (ONU) [Archivo PDF]. [https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)
- PPP (2004). *Acta que institucionaliza el mecanismo del Plan Puebla-Panamá*. VI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. Managua, República de Nicaragua, 25 de marzo de 2004 [Archivo PDF]. [http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/PPP\\_0.pdf](http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/PPP_0.pdf)
- Presidencia de la República (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Poder Ejecutivo Federal de México [Archivo PDF]. <https://paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>

Presidencia de la República (2019a). *100 compromisos del presidente Andrés Manuel López Obrador a un año del triunfo*. Boletín de la Presidencia de la República de México. Presidencia de la República. <https://presidente.gob.mx/100-compromisos-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-a-un-ano-del-triunfo/>

Presidencia de la República (2019b). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación (SEGOB). [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)

Procuraduría Agraria (1993). Nueva legislación agraria. Artículo 27 constitucional. Ley Agraria. Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, Unidad de Comunicación Social de la Procuraduría Agraria, México.

## Medios de prensa y artículos de prensa con autor

BBC News (3 de diciembre de 2018). Toma de protesta de AMLO: qué significado tiene el Bastón de Mando que los pueblos indígenas le entregaron al nuevo presidente de México. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46427940>

Bonilla L., Fabián (4 de diciembre de 2018). Entrega del Bastón de mando: ¿entrega de una nación? *Somos el medio*. <https://www.somoselmedio.com/entrega-del-baston-de-mando-entrega-de-una-nacion/>

Correa, A. (7 de enero de 2016). Bachelet y los pueblos indígenas. El Mostrador. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/01/07/bachelet-y-los-pueblos-indigenas/>

Cruz Rueda. E. (1 de abril de 2020). Pueblos Indígenas de México contra el Tren Maya. Debates Indígenas. <https://debatesindigenas.org/notas/34-pueblos-contr-el-tren-maya.html>

Desinformémonos (26 de febrero de 2019). Comunidades indígenas en Yucatán reafirman su oposición al Tren Maya y exigen respeto a su territorio. *Desinformémonos*. <https://desinformemonos.org/comunidades-indigenas-en-yucatan-reafirman-su-oposicion-al-tren-maya-y-exigen-respeto-a-su-territorio/>

Diario Uchile (15 de noviembre de 2018). Camilo Catrillanca no es el único: los mapuches asesinados en democracia. *Diario Uchile*. <https://radio.uchile.cl/2018/11/15/camilo-catrillanca-no-es-el-unico-los-mapuches-asesinados-en-democracia/>

Espinoza C., M. (28 de febrero de 2018). El historial que condena a la Ley Antiterrorista. *Diario Uchile*. <https://radio.uchile.cl/2018/02/28/el-historial-que-condena-a-la-ley-antiterrorista/>

Forbes México (28 de enero de 2021). Grupos indígenas anuncian que combatirán megaobras de AMLO. *Forbes México*. <https://www.forbes.com.mx/politica-grupos-indigenas-anuncian-que-combatiran-megaobras-amlo/>

González, S. (23 de julio de 2019). Tren interoceánico, décadas de resistencia en el Istmo. *Reporte Índigo*. Recuperado en <https://www.reporteindigo.com/reportes/tren-interoceanico-decadas-de-resistencia-en-el-istmo/>

Infobae (17 de diciembre de 2019). Asesinatos en México suben en noviembre y 2019 se acerca al récord. Infobae. <https://www.infobae.com/america/agencias/2019/12/17/asesinatos-en-mexico-suben-en-noviembre-y-2019-se-acerca-al-record/>

La Jornada Maya (26 de septiembre de 2019). Plan Integral de Desarrollo de la región maya de Yucatán levanta las voces. La Jorna Maya. <https://www.lajornadamaya.mx/yucatan/116752/plan-integral-de-desarrollo-de-la-region-maya-de-yucatan-levanta-las-voce>

Mapuexpress (22 de junio de 2016). Entre 50 mil a 70 mil fueron los Mapuche asesinados directamente por el Estado chileno en la llamada Pacificación de la Araucanía. *Mapuexpress*.

<https://www.mapuexpress.org/2016/06/22/%e2%80%9centre-50-mil-a-70-mil-fueron-los-mapuche-asesinados-directamente-por-el-estado-chileno-en-la-llamada-pacificacion-de-la-araucania%e2%80%9d/>

Oropeza, D. (11 de septiembre de 2019). Comunidades indígenas hacen bloque contra proyecto transistmico. *Pie de Página*. <https://piedepagina.mx/comunidades-indigenas-hacen-bloque-contra-proyecto-transistmico/>

Parra, F. (1 de junio de 2017). Las deudas del segundo gobierno de Michelle Bachelet con los pueblos indígenas. *El Desconcierto*. <https://www.eldesconcierto.cl/nacional/2017/06/01/las-deudas-del-segundo-gobierno-de-michelle-bachelet-con-los-pueblos-indigenas.html>

Regeneración (13 de agosto de 2020). Avanza INPI con plan de desarrollo regional en Sonora para comunidad Guarijía. *Regeneración*. <https://regeneracion.mx/avanza-inpi-con-plan-de-desarrollo-regional-en-sonora-para-comunidad-guarijia/>

Rivas P., A. (2 de enero de 2021). Escaños reservados para pueblos indígenas. La cara amarga de un hito histórico. *CIPER Chile*. <https://www.ciperchile.cl/2021/01/02/escaños-reservados-para-pueblos-indigenas-la-cara-amarga-de-un-hito-historico/>

Senado de la República (12 de agosto de 2017). Población indígena de México con mayor probabilidad de caer en pobreza, destaca el IBD. *Boletín del Senado de la República*. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/38021-poblacion-indigena-de-mexico-con-mayor-pro-babilidad-de-caer-en-pobreza-destaca-el-ibd.html#:~:text=M%C3%A9xico%20ocupa%20el%20octavo%20lugar,%2C%20Guerrero%2C%20Hidalgo%20y%20Yucat%C3%A1n.>

T13 (7 de mayo de 2019). Senado aprueba cambio de nombre de Isla de Pascua por "Rapa Nui - Isla de Pascua". *Tele Trece Online*. <https://www.t13.cl/noticia/nacional/Senado-aprueba-cambio-de-nombre-de-Isla-de-Pascua-por-Rapa-Nui-Isla-de-Pascua>

Xantomila, J. (13 de febrero de 2021). Indígenas otomíes cumplen cuatro meses en toma del Inpi. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/02/13/politica/indigenas-otomies-cumplen-cuatro-meses-en-toma-del-inpi/>

Zanolli, B. (7 de diciembre de 2018). Sobre la ceremonia del bastón de mando. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/columna/betty-zanolli/nacion/sobre-la-ceremonia-del-baston-de-mando>

# ANEXOS

## Anexo 1. Pauta de entrevista

La pauta de entrevista que se presenta a continuación fue usada principalmente con funcionarios/as de nivel nacional y sub-nacional en Chile y México. Las entrevistas a expertos fueron realizadas en base a esta pauta, pero de manera más abierta y menos estructurada, profundizando en la conversación según el campo de conocimiento de la persona entrevistada.

Pauta de entrevista semi-estructurada sobre políticas de fomento productivo indígena	
Objetivo General	Presentación
Identificar y comparar las concepciones teóricas y prácticas sobre los pueblos indígenas y los enfoques de pertinencia cultural que orientan los diseños de dos programas de fomento productivo rural focalizados en los pueblos indígenas en Chile y México (2015 y 2020)	Buenos días, mi nombre es M <sup>a</sup> Constanza Christian Rojas, soy Antropóloga Social de la U. de Chile, y actualmente me encuentro estudiando una Maestría en Estudios Latinoamericanos en la UNAM. Estoy desarrollando mi investigación de tesis acerca de dos programas de fomento productivo rural para pueblos indígenas en Chile (PDTI) y México (PROECI), para comprender los enfoques de pertinencia cultural, así como las concepciones sobre los pueblos indígenas que orientan su diseño. Usted ha sido un actor destacado dentro del proceso de elaboración de uno de estos programas, por lo que quisiera hacerle algunas preguntas que me ayudaran a comprender mejor las distintas aristas que existen sobre este tema
Objetivos Específicos	Preguntas
Conocer de modo general la participación del entrevistado en el programa y su participación específica en el diseño mismo	1. Nombre y escolaridad; 2. Posición del entrevistado (actual y entre 2015 y 2020)
	¿Cuál fue su rol en el diseño, implementación y evaluación del programa?
	¿En qué consistió específicamente su trabajo durante la etapa de diseño del programa? ¿Y entre 2015 y 2020?
Programa en el contexto de la Política Pública	¿Sabe cómo se planteó en la agenda política la creación de este programa?
	¿Qué elementos se consideraron como relevantes en el diseño de este programa? ¿Por qué?
Focalización de políticas públicas para pueblos indígenas	¿Considera pertinente que existan políticas públicas sectoriales focalizadas para los pueblos indígenas? ¿Por qué?
	¿Considera pertinente que existan programas de fomento productivo rural focalizados en pueblos indígenas? ¿Por qué?
	¿Cuáles serían los aspectos negativos y positivos más importantes que usted destacaría de las políticas públicas focalizadas en pueblos indígenas en la experiencia chilena/mexicana?
<b>OE1:</b> Identificar las concepciones explícitas e implícitas sobre los pueblos indígenas que orientan los diseños de dos programas de fomento productivo rural focalizados en pueblos indígenas en Chile y México	Desde su perspectiva, ¿cómo se concibe el fomento productivo indígena en este programa?
	¿Cómo se concibió a los participantes o beneficiarios/as indígenas en el diseño programa? ¿Por qué?
	¿Esta concepción de diseño sobre los pueblos indígenas logró ser efectivamente incorporada durante la implementación de este? Si ¿Cómo? / No ¿Por qué no?
	¿Esta concepción sobre los participantes indígenas del programa, coincide con la concepción general que el Estado mexicano/chileno tiene de los pueblos indígenas? ¿En qué se diferencian?
	Considerando que nuestro periodo de observación ¿Cree que el gobierno de Bachelet/EPN tuvo una concepción específica sobre los pueblos indígenas que se reflejó en sus políticas públicas? ¿Cómo se diferencia de la actual?
<b>OE2:</b> Identificar los enfoques de pertinencia cultural existentes en los diseños de dos programas de fomento productivo rural	¿El diseño del programa consideró elementos de pertinencia cultural? ¿Cuáles?
	Desde su experiencia de trabajo con pueblos indígenas ¿Qué elementos de pertinencia cultural estuvieron ausentes del diseño del programa, que debiesen haber sido incorporados? ¿Por qué no se consideró estos elementos?

focalizados en pueblos indígenas en Chile y México	Los elementos de pertinencia cultural que consideró el diseño del programa ¿Lograron ser efectivamente incorporados durante la implementación de este? ¿Cómo? ¿Qué falencias hubo en ese sentido?
<b>OE3:</b> Comparar y analizar críticamente las concepciones sobre los pueblos indígenas y los enfoques de pertinencia cultural que están a la base de los diseños de dos programas de fomento productivo rural focalizados en pueblos indígenas en Chile y México	<p>El Estado chileno/mexicano, en general ¿Incorpora un enfoque de pertinencia cultural en las políticas públicas de fomento productivo para pueblos indígenas? ¿Por qué?</p> <p>¿Qué tan "avanzados" están los programas de fomento productivo indígena rural de México en comparación a las políticas indígenas de otros sectores, respecto de la implementación de un enfoque de pertinencia cultural?</p> <p>¿Qué tan "avanzadas" están las políticas públicas indígenas México/Chile en relación al resto de América Latina, respecto de la implementación de un enfoque de pertinencia cultural?</p> <p>¿Considera que las concepciones que el Estado tiene sobre los pueblos indígenas influyen de alguna manera en el diseño e implementación de las políticas públicas en general? ¿Cómo?</p> <p>En relación a la siguiente cita de la FAO (entregar tarjeta): <i>“Una política pública que busca el desarrollo integral de los pueblos indígenas supone una visión basada en enfoques transversales de pertinencia cultural, participación, territorialidad y género ... el respeto a la libre determinación y el derecho al desarrollo propio deben ser la piedra angular de estas relaciones”</i> (FAO, 2012:45y103).</p> <p>¿Qué tan avanzada está la implementación de un enfoque de pertinencia cultural en relación a los otros enfoques transversales (género, participación y territorialidad)? ¿Por qué?</p>
Participación de los pueblos indígenas en el diseño del programa	<p>¿Cómo se incorporó la participación de los pueblos indígenas dentro del diseño del programa? ¿Considera que esta participación fue suficiente?</p> <p>En la implementación ¿Los mecanismos de participación lograron ser desarrollados tal y como fueron diseñados?</p> <p>¿El diseño del programa respetó el derecho a consulta (C169) de los pueblos indígenas? ¿Cómo?</p> <p>¿El diseño del programa respetó el derecho a la libre determinación y el derecho al desarrollo propio (C169) que tienen los pueblos indígenas? ¿Cómo?</p>
Evaluación programa	<p>¿Hubo instancias internas o externas de evaluación de este programa? No ¿Por qué? / Sí ¿Cuáles?</p> <p>¿Se incorporaron cambios en el diseño de este programa luego de realizar la evaluación? No ¿Por qué? / Sí ¿Cuáles?</p>
<b>Cierre</b>	<p>¿Existe algún otro tema que quisiera tocar o algún elemento relevante para nuestra investigación, que no haya sido abordado en esta conversación y que quisiera destacar? Muchas gracias por su buena disposición y su tiempo</p>

## Anexo 2. Lista de entrevistados/as

La tabla de entrevistados/as que se presenta a continuación fue construida con los datos proporcionados por los propios entrevistados/as. Los datos faltantes en el caso de México se marcaron con dos asteriscos (\*\*). Cabe destacar que en el caso de la Encargada Nacional del PDTI no hubo una entrevista propiamente tal, sino que esta contestó a las preguntas por escrito directamente sobre la pauta de entrevista. Como se indicó en la metodología, en el caso de los/as otros/as veintitrés entrevistados/as efectivamente se realizó una entrevista semi-estructurada, la que fue grabada en audio y posteriormente transcrita.

Dado que la mayor parte de los/as entrevistados/as contestó a las preguntas en su calidad de funcionario/a público/a del INDAP o el INPI, o como representante de alguna otra institución como FAO, SADER, o RIMISP, las citas referidas a lo largo de esta tesis no fueron individualizadas con los nombres de los/as entrevistados/as, sino que con una etiqueta de “Identificación para citas”, la que se puede observar en la última columna de esta tabla. En el caso de los/as funcionarios/as de INDAP e INPI, esta etiqueta indica solamente la institución y el nivel de gobierno —nacional/federal, regional/estatal o municipal/área según corresponda a México o Chile— a la que pertenecía el o la entrevistado/a al momento de realizar el rediseño del programa; y en el caso de los/as expertos/as entrevistados/as, a las instituciones a la que estos/as pertenecían al momento de realizar la entrevista.

Lista final de entrevistas a expertos/as 2019-2020 Chile-México					
Nombre entrevistado/a		Formación Académica	Cargo 2019-2020 (al momento de realizar la entrevista)	Cargo 2015-2018, o cargo anterior relevante	Identificación para citas
EXPERTOS/AS ENTREVISTADOS/AS	<b>Julio A. Berdegué Sacristán</b>	Ingeniero Agrónomo; Magister en Ciencias de la Agronomía; Doctor en Ciencias Sociales	Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe	Investigador principal de RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural	Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
	<b>Marcela V. Aedo Aedo</b>	Ingeniera Agrónoma; Magister en Administración de Empresas; Magister en Políticas Públicas	Consultora SADER (Programa Sectorial Secretaría Agricultura 4T) y CEPAL (digitalización agricultura); proyecto autoabastecimiento local CDMX	Jefa de Gabinete de INDAP (2° gob. Bachelet); Gestión Estratégica y Encargada Centro de Estudios de INDAP (1° gob. Bachelet)	Experta Internacional
	<b>Héctor Robles Berlanga</b>	Ingeniero Agrónomo; Maestro en Desarrollo Rural	Director General de Logística y Alimentación de la SADER	Consultor de diversas organizaciones gubernamentales e internacionales	Experto Internacional

**Lista final de entrevistados/as 2019 Chile**

Nombre entrevistado/a	Formación Académica	Cargo 2019 (al momento de realizar la entrevista)	Cargo anterior 2015-2018 Chile (al estar vinculado al PDTI)	Identificación para citas
<b>María Ignacia Fernández Gatica</b>	Socióloga; Magister en Ciencia Política; Doctora en Sociología	Directora Ejecutiva de RIMISP	Investigadora principal de RIMISP / directora ejecutiva de RIMISP	Jefa equipo técnico Convenio INDAP-RIMISP (2015-2018)
<b>Ximena Olga Quezada Morales</b>	Ingeniera Agrónoma; Estudios de posgrado en Investigación Agraria	Consultora FAO	Asesora del director nacional de INDAP; Encargada del plan de mejoramiento del PDTI	Entrevistada INDAP nivel Nacional
<b>César Alejandro Rodríguez Alarcón</b>	Médico Veterinario; Estudios de posgrado en Economía Agraria	Consultor Universidad del Biobío y Universidad de Concepción	Jefe de la División de fomento de INDAP	Entrevistado INDAP nivel Nacional
<b>Patricia Contreras</b>	Ingeniero Agrónomo; Maestra en Ciencias Sociales	Jubilada	Encargada Nacional Programa PDTI	Entrevistada INDAP nivel Nacional
<b>Claudia Vargas Valdés</b>	Ingeniero Agrónomo	Encargada Nacional Programa PDTI	Otros roles dentro de INDAP desde 2016	Entrevistada INDAP nivel Nacional
<b>Juan Manuel Maldonado Frías</b>	Psicólogo, Magister en Psicología Comunitaria	Encargado nacional del convenio INDAP-SENCE	Apoyo social del plan de mejoramiento del PDTI; Encargado convenio INDAP-SENCE	Entrevistado INDAP nivel Nacional
<b>Pablo Ignacio González Jara</b>	Ingeniero Agrónomo	Encargado Unidad de Pueblos Originarios de INDAP	Jefe de Fomento de la Araucanía; Apoyo metodológico del plan de mejoramiento del PDTI; Encargado Unidad de Pueblos Originarios de INDAP	Entrevistado INDAP nivel Nacional
<b>Armando Marileo Lefío</b>	<i>Ngenpin lafkenche</i>	Asesor intercultural de INDAP	Asesor intercultural de INDAP	<i>Ngenpin lafkenche</i> y Asesor Intercultural de INDAP
<b>César Hidalgo</b>	Técnico Agrícola e Ingeniero en Administración	Encargado PDTI/PRODESAL Región del Biobío	Jefe Regional (s) de Fomento de INDAP BioBío	Entrevistado INDAP nivel Regional
<b>Cristian Silva Farías</b>	Ingeniero Agrónomo	Encargado PDTI Región de Los Lagos	Encargado PDTI Región de Los Lagos	Entrevistado INDAP nivel Regional
<b>Miguel Ángel Leal Rosas</b>	Ingeniero Forestal	Encargado PDTI Región de Los Ríos	Encargado PDTI y PRODESAL Región de Los Ríos	Entrevistado INDAP nivel Regional
<b>Pilar María Consuelo Haro Alí</b>	Ingeniero Agrónomo	Encargada PRODESAL/PDTI y MMR Región de Arica y Parinacota	Encargada PRODESAL/PDTI y MMR Región de Arica y Parinacota	Entrevistada INDAP nivel Regional
<b>Elsa Elizabeth Victoria Nahoe Zamora</b>	Ingeniero en Medioambiente y Recursos Naturales	Jefa de Área Rapa Nui	Jefa de Área Rapa Nui	Entrevistada INDAP nivel Área

ENTREVISTADOS/AS CHILE

**Lista final de entrevistados/as 2020 México**

	Nombre entrevistado/a	Formación Académica	Cargo 2020 (al momento de realizar la entrevista)	Cargo anterior 2018 (previo a transición del PROIN al PROECI)	Identificación para citas
<b>ENTREVISTADOS/AS MÉXICO</b>	<b>Rodolfo Hernández Espinoza</b>	Economista y Cientista Político; Maestro en Estudios Urbanos	Director de Planeación y Evaluación del INPI	Subdirector de evaluación del Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social del DF / subdirector de evaluación operativa y Jefe del Departamento de diseño y evaluación de SEDESOL	Entrevistado INPI nivel Federal
	<b>Sandra Guerrero Castillo</b>	Socióloga; Maestra en Administración Pública	Directora de Seguimiento e Información, Coordinación General de Fomento a la Economía Indígena del PROECI	Directora de seguimiento e información, coordinación general de fomento a la economía indígena CDI	Entrevistada INPI nivel Federal
	<b>Florencio Ramiro de la Cruz</b>	Ingeniero Agrónomo	Director de Producción y Productividad Indígena del PROECI	**	Entrevistado INPI nivel Federal
	<b>Minerva Aguilar</b>	**	Subdirectora de Turismo y Naturaleza del PROECI	**	Entrevistada INPI nivel Federal
	<b>Antonio Frago Olivares</b>	Ingeniero en agroecología, ecología y desarrollo rural; Maestro en ciencias, economía y políticas del desarrollo	Director de comercialización y promoción del financiamiento a empresas indígenas del PROECI	Director de Comercialización y Promoción del Financiamiento Indígena del PROIN	Entrevistado INPI nivel Federal
	<b>David Cruz Hernández</b>	Ingeniero Agrónomo	Enlace del PROECI en las Oficinas de Representación de INPI en Tabasco	Enlace del PROIN en las Oficinas de Representación de CDI en Tabasco	Entrevistado INPI nivel Estatal
	<b>Ivonne Olvera Palma</b>	Etnóloga	Enlace del PROECI en las Oficinas de Representación de INPI en Yucatán	Enlace del PROIN en las Oficinas de Representación de CDI en Yucatán	Entrevistada INPI nivel Estatal
<b>Hugo Gustavo Ruiz Ordoñez</b>	Ingeniero Agrónomo Zootecnista	Director de Centro Coordinador de Pueblos Indígenas en el Municipio de Venustiano Carranza, Chiapas	Director de Centro Coordinador de Pueblos Indígenas en el municipio de Venustiano Carranza, Chiapas (2017)/ Encargado del PROIN en el municipio de Venustiano Carranza, Chiapas (2015-2017)	Entrevistado INPI nivel Municipal	



### Anexo 3. Caracterización sociodemográfica y socioeconómica de los pueblos y naciones indígenas en Chile y México

En el siguiente anexo se presentan brevemente algunos datos generales de los pueblos y naciones indígenas en Chile y México, y en particular de los que habitan en los territorios rurales, con el fin de caracterizar a las poblaciones que son sujeto de las políticas públicas de fomento productivo rural en ambos países. Estos datos se presentan como anexo y no en el cuerpo de la tesis, debido a que los sujetos de esta investigación fueron en realidad los/as actores/as clave en el diseño del PDTI y el PROECI dentro del Estado, más que los/as usuarios/as y participantes indígenas del programa. A pesar de ello, se consideró necesario realizar este apartado para tener mayor claridad sobre los/as sujetos/as de las políticas a estudiar. Esta caracterización se basa en los últimos informes sociodemográficos y socioeconómicos disponibles sobre los pueblos indígenas en ambos países, generados mayoritariamente por organismos gubernamentales, dando prioridad a aquellos datos de instituciones que trabajan directamente en fomento productivo rural con estos<sup>215</sup>.

Según el CENSO de población 2017, los pueblos y naciones indígenas representan un 12,8% del total de habitantes en Chile, con 2 185 729 personas que se autoidentifican como pertenecientes a estos, de las cuales 49,3% son hombres y 50,7% mujeres (INE, 2018). Estos habitan principalmente en la Región Metropolitana (31,8%), la Región de la Araucanía (14,7%), la Región de Los Lagos (10,47%) y la Región del Biobío (8,68%) a nivel nacional (INE, 2018; cf. MIDESO, 2017), pero respecto a la población total de cada región, las regiones con mayor porcentaje de población indígena son La Araucanía (33,1%), Arica y Parinacota (27,8%), Aysen (27%), Los Lagos (26,8%), Magallanes (22,9%) y Los Ríos (21,5%) (MIDESO, 2017). La mayor parte de la población que se autoidentifica como indígena en Chile pertenece al pueblo mapuche con un 79,84% del total, seguidos del pueblo aymara con un 7,17% y el pueblo diaguita con un 4,05%, que en conjunto representan a más del 90% de la población indígena en el país. Cabe destacar que los pueblos indígenas en Chile residen mayoritariamente en zonas urbanas, con un 80,51% del total los mismos que residen en ciudades, versus un 19,49% en zonas rurales (INE, 2018).

Respecto de las lenguas indígenas en Chile, según la encuesta CASEN 2017, el 9,9% de la población que se identifica como indígena habla y entiende su lengua materna, un 10% solo la entiende y 80,1% no la habla ni la entiende. Estas cifras presentan variaciones importantes por zona de residencia, pues el porcentaje de hablantes indígenas aumenta significativamente en zonas rurales, con un 19,9% que habla y entiende su lengua materna, un 14,9% que solo entiende, y un 65,2% que no habla ni entiende (MIDESO, 2017). La

---

<sup>215</sup> Si bien hay muchísimos datos sociodemográficos, socioeconómicos, de género, educacionales, territoriales, etc. dignos de mencionar respecto a los pueblos indígenas de México y Chile, se mostrarán en detalle solo algunos datos relevantes.

merma sostenida en la cantidad de hablantes de lenguas indígenas, sobre todo en las generaciones más jóvenes, es señalada como un elemento importante en la pérdida de patrimonio cultural de los pueblos indígenas, tanto por el Estado como por los propios pueblos (INDAP, 2014; INDAP, 2018a).

Sobre la educación de los pueblos y naciones indígenas en Chile, se puede señalar que la brecha educativa entre indígenas y no indígenas se ha reducido de manera sostenida, que han aumentado significativamente los años de escolaridad en las generaciones más jóvenes, y que las tasas de analfabetismo se concentran en las generaciones mayores de 45 años. Además, “no se observan grandes diferencias de género al analizar el nivel educacional completado por pueblo originario, ya que las brechas son muy bajas” (INE, 2018, p. 17). Según los datos de la encuesta CASEN 2017 los pueblos indígenas poseen en promedio 10,3 años de escolaridad versus 11,1 años en los no indígenas a nivel nacional, aunque al desglosar por zona de residencia se ve una mayor brecha en zonas rurales en ambos casos, con 8,6 años de escolaridad para los indígenas rurales versus 8,9% en los no indígenas rurales. También, cabe destacar que las tasas de asistencia neta en la educación parvularia, básica y media son levemente superiores en los indígenas que en los no indígenas, pero en la educación superior aún existe una brecha significativa en detrimento de los indígenas, con un 32,7% para estos últimos versus el 38,1% en los no indígenas (MIDESO, 2017).

Dentro de las personas ocupadas en Chile de 15 años o más, los indígenas presentan una tasa de ocupación del 53,2%, levemente menor que la población no indígena con un 54,9%; y “en relación a los ingresos, las personas con ascendencia indígena perciben en promedio un cuarto menos de los ingresos mensuales del resto de los ocupados del país” (SENSE, 2020, p. 19). Entre los ocupados indígenas el grupo ocupacional de “agricultores”<sup>216</sup> presenta un descenso a través de los años, a diferencia de todos los demás grupos ocupacionales, que presentan un aumento de personas indígenas. Ahora bien, cabe destacar la gran cantidad de personas indígenas dentro del total de los/as agricultores/as en Chile, con un 20% del total de trabajadores/as para el año 2017 (cf. ODEPA, 2019; INDAP, 2014; Apey y López, 2011). De los/as trabajadores/as indígenas del grupo ocupacional “agricultores/as”, un 70% lo hace por cuenta propia (SENSE, 2020; MIDESO, 2017).

---

<sup>216</sup> Según SENSE, el grupo de “agricultores” considera a las personas que “trabajan en explotaciones agropecuarias, forestales, y pesqueras con destino al mercado. También a personas que trabajan en invernaderos, a quienes crían animales, a apicultores, taladores, acuicultores y pescadores” (SENSE, 2020, p. 5). Los/as obreros/as agrícolas como temporeros/as se consideran en el grupo “ocupaciones elementales”, a los/as artesanos/as en el grupo “oficios” y a los/as operarios/as de maquinaria agrícola en el grupo “operarios de instalaciones y máquinas”. Si bien se sabe que las ocupaciones en el mundo rural se han complejizado enormemente y mucho más allá de lo netamente “agropecuario” en toda la región (Schejtman y Berdegú, 2004), el informe de SENSE no desglosa las ocupaciones indígenas por zona rural y urbana, y es por eso que solo se mencionan las cifras del grupo “agricultores”.

Según cifras del CENSO Agropecuario 2007, los productores indígenas representarían el 17,6% de los/as agricultores/as de Chile —el 20% según SENSE para 2017 (SENSE, 2020)— pero su participación en la propiedad y gestión de las tierras agrícolas llega apenas al 2,2% de la superficie agrícola total, y del total de explotaciones agropecuarias indígenas el 40,9% no supera las 5 has de superficie (ODEPA, 2019; INDAP, 2014; Apey y López, 2011). Lo anterior permite observar una profunda desigualdad de base en la distribución de la tierra entre indígenas y no indígenas en Chile, además de representar una de las características más distintivas de la agricultura indígena a nivel nacional (Apey y López, 2011), la que tendría su origen en los procesos de usurpación y despojo territorial iniciados durante la colonia y profundizados en la conformación de los Estados-nación (Antileo, 2012; Aylwin, 2002; CEPAL, 2014). Esta distribución desigual de la tierra es fundamento de otras desigualdades socioeconómicas ya que el tamaño de superficie de la tierra está directamente correlacionado con sus rentas, especialmente con las silvoagropecuarias (Quiñones, 2012; López, 2016).

Entre los/as productores/as agrícolas indígenas en Chile, el pueblo mapuche sería mayoritario, “con 48.518 predios que abarcan casi 451.425 has, junto a los aymaras, con 2.729 predios en 321.544 has” (ODEPA, 2019, p. 41). Dentro de los/as productores/as agrícolas indígenas destacan las llamadas prácticas productivas de subsistencia (ODEPA, 2019), cuya estrategia económica se sustenta principalmente en la multiactividad<sup>217</sup>, debido a “la escasa dotación y/o calidad de sus recursos productivos” (INDAP, 2014, p. 24). La multiactividad implica combinar la actividad agrícola por cuenta propia con otras actividades fuera de la explotación agrícola, para complementar ingresos (INDAP, 2014).

En relación con las mediciones de pobreza, los pueblos y naciones indígenas en Chile presentan peores indicadores que los no indígenas, con un 14,5% de pobreza por ingresos frente a un 8% en los no indígenas, y un 30,2% de pobreza multidimensional frente a un 19,7%; igualmente los indígenas poseen mayores niveles de pobreza extrema que los no indígenas (MIDESO, 2017). Al observar por zona de residencia, tanto en los indígenas como en los no indígenas la pobreza y pobreza extrema por ingresos se concentran en las zonas rurales: mientras el 25,7% de los indígenas rurales es considerado pobre (7,8% de pobreza extrema), solo el 10,9% de los indígenas urbanos lo es (2,8% de pobreza extrema); y en el caso de los no indígenas la pobreza rural es de 14,4% (3,6% de pobreza extrema) frente a un 7,1% de pobres urbanos (2% de pobreza extrema). Sucede de forma similar con la pobreza multidimensional, en la que se observan diferencias importantes entre los habitantes de zonas rurales y urbanas e indígenas y no indígenas: el 55,1% de los indígenas rurales es considerado pobre versus el 22,1% de los indígenas urbanos, mientras que el 33,4%

---

<sup>217</sup> “En INDAP este grupo recibe indistintamente las denominaciones de ‘multiactivo’, ‘vulnerable’, o ‘territoriales’, y en general corresponden a los agricultores familiares atendidos a través de los Programas PRODESAL, PDTI, PADIS e INDAP-PRODEMU” (INDAP, 2014).

de los no indígenas rurales versus el 17,0% de los no indígenas urbanos es considerado pobre desde una perspectiva multidimensional (MIDESO, 2017). Cabe destacar también que existen diferencias interregionales e interétnicas, ya que la mayor tasa de pobreza general y entre indígenas se encuentra en la región de La Araucanía, la que a su vez posee la mayor cantidad de población mapuche en el país (López, 2016).

Según la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, los pueblos y naciones indígenas representan un 21,5% del total de habitantes en México, con 25.694.928 de personas que se autoidentifican como pertenecientes a los mismos, con un 48.7% de hombres y 51.3% de mujeres. Destacan los estados de Oaxaca (65,7%), Yucatán (65,4%), Campeche (44,5%), Quintana Roo (44,4%), Hidalgo (36,2%), Chiapas (36,1%), Puebla (35,3%), y Guerrero (34,9%), donde más de un tercio de la población se reconoce como perteneciente a un pueblo indígena; y también Veracruz, Morelos, Michoacán, Tabasco, Tlaxcala, San Luis Potosí, Nayarit y Colima, en donde más de un quinto de la población se reconoce como tal (INEGI, 2015)<sup>218</sup>. La cantidad de personas indígenas que viven en territorios rurales en México es muchísimo mayor que en Chile, con un 46,3% habitando de zonas rurales versus un 53,7% en zonas urbanas considerando datos internacionales (FIDA - CADPI, 2017); y un 31% reside en zonas rurales y un 69% en ciudades intermedias y grandes según datos de CEDRSSA (CEDRSSA, 2015:6). Además, según CONEVAL, un 50% de la población indígena en México habitaría en localidades pequeñas, de menos de 2500 habitantes (CONEVAL, 2019).

A diferencia de Chile, en la identificación estadística de la etnicidad en México se utiliza la lengua como un marcador fundamental, no hablando de pueblos o naciones, o de “etnias” reconocidas oficialmente como en la Ley Indígena N° 19253 de Chile, sino que de grupos etnolingüísticos. Según los datos de la Encuesta Intercensal de 2015, el 6,5% de la población de México —7.382.785 de personas— habla una lengua indígena (INEGI, 2015), de los cuales un 42,6% se concentra en los estados de Yucatán, Chiapas y Oaxaca (Gutiérrez y Valdés, 2015). De este total de hablantes de lenguas indígenas, 909356 hablan exclusivamente su lengua indígena y no español, y estos se concentran en los estados de Chiapas, Guerrero y Durango. Al diferenciar los hogares indígenas<sup>219</sup> en base a la lengua, los pueblos con mayor población son: Náhuatl (24%); Maya (13.7%); Mixteco (6.8%); Zapoteco (6.8%); Tzeltal (5.7%); Paipai (5.5%); Otomí (5.5%); Tsotsil

---

<sup>218</sup> “El porcentaje de la población indígena con respecto a la población estatal es mayor de 13% en diez entidades; Veracruz (13.6%), San Luis Potosí (13.6%), Puebla (17.7%), Guerrero (19.3%), Hidalgo (21.2%), Campeche (22.2%), Quintana Roo (32.5%), Chiapas (32.7%), Oaxaca (43.7%) y Yucatán (50.2%)” (CDI, 2015, p. 11).

<sup>219</sup> Un hogar indígena es definido por el Estado mexicano como “aquel donde el jefe(a), su cónyuge o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a) declararon hablar alguna lengua indígena. Todos los integrantes de este hogar se contabilizan como población indígena aun cuando hayan manifestado no hablar alguna lengua indígena” (CDI, 2015, p. 7). Esta categoría no existe en Chile, donde el principal criterio de identificación es la auto adscripción.

(5.1%); Totonaco (3.6%); y Mazahua (3.0%), los que en su conjunto agrupan a más del 80% de la población indígena en el país (CDI, 2015).

Sobre la educación de los pueblos indígenas en México, en general se puede observar una brecha mayor que en Chile entre indígenas y el total nacional, y también entre mujeres y hombres indígenas, respecto a los años de escolaridad alcanzados. Mientras los pueblos indígenas poseen en promedio 5,7 años de escolaridad, el promedio nacional es de 9,1 años de escolaridad. Dentro de los pueblos indígenas, las mujeres tienen en promedio 5,1 años de escolaridad versus los hombres que tienen 6,2 años de escolaridad; y a nivel nacional la brecha educativa de género también es mayor, con 9,3 años de escolaridad promedio en los hombres versus 9,1 años en las mujeres. También, aún existen tasas importantes de analfabetismo en los pueblos y naciones indígenas en México, con brechas de género y etarias importantes: el 23% de los hablantes de una lengua indígena es analfabeto (29,2% de las mujeres y 16,4% de los hombres indígenas) versus el 5,5% a nivel nacional (6,5% de las mujeres y 4,4% de los hombres en México); y en el rango etario 30-64 años el 24,2% de los hablantes indígenas es analfabeto (versus el 5,2% a nivel nacional), y en los mayores de 65 años el 56,4% de los hablantes indígenas es analfabeto (versus el 22,5% a nivel nacional) (INEGI, 2015). Cabe destacar que el 43% del total de los hablantes de alguna lengua indígena no concluyó la educación primaria (IWGIA, 2020); y que al igual que en Chile, la mayor brecha educativa entre la población indígena y la nacional se encuentra en los “estudios de educación media superior y superior que son 14.6% y 7% para la población indígena y de 21.9% y 18.2% a nivel nacional, respectivamente” (CDI, 2015, p. 18).

Dentro de las personas de 15 años o más que se consideran en la Población Económicamente Activa (PEA) en México, los pueblos y naciones indígenas presentan una tasa menor de participación que el resto de la nación, con un 48,8% para los indígenas versus un 56,6% de promedio nacional. Asimismo, estos poseen que una tasa mayor de participación en la Población No Económicamente Activa (PNEA) que el promedio nacional, con un 51,2% para los indígenas versus 43,4% de promedio nacional. Esta diferencia en la participación laboral se acentúa gravemente en el caso de las mujeres indígenas, quienes representan al 22% de la PEA al mismo tiempo que al 82% de la PNEA<sup>220</sup>, configurando una gran brecha de género en la participación indígena en actividades productivas. Considerando al conjunto de la población indígena ocupada en actividades productivas, se estima que el 43,7% se dedica a actividades primarias (agrícolas, pecuarias, forestales y pesca), el 19,7% se ocupa en la industria manufacturera y otras actividades

---

<sup>220</sup> La mayor parte de las mujeres indígenas en la PNEA realizan actividades domésticas y de cuidado no remuneradas, debido a las estructuras de género propias de sus culturas (trabajo no pago). También es posible que esta brecha derive “de problemas de medición que subestiman su participación al no declararse algunas actividades cotidianas que realizan, principalmente en el ámbito rural y aún más entre la población indígena, en donde es común que se ocupen en la cría de animales de traspatio, la elaboración de artesanías, el cuidado de huertos familiares” (CEDRSSA, 2015, pp. 18-19).

secundarias, mientras que el 36,8% al comercio y otros servicios (CEDRSSA, 2015; cf. INPI, 2020d). Considerando todas las ocupaciones, se observa que el 55.2% de los/as indígenas ocupados/as se desempeña en trabajos manuales de baja calificación (IWGIA, 2020); y al considerar específicamente a los/as indígenas que habitan en localidades rurales, “el 83%, se ocupa como trabajador primario, artesanal, o en actividades elementales y de apoyo, en general con menores niveles de ingreso” (CEDRSSA, 2015, p. 17).

Según los datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria 2019, el 23,1% de los/as productores/as agrícolas de México habla una lengua indígena —de los cuales 17% son mujeres y 83% son hombres— mientras que el 42,5% se autoidentifica como tal —manteniendo la proporción de hablantes, con un 17,5% de mujeres y un 82,5% de hombres— (INEGI-SADER, 2019). Ahora bien, según el CENSO Nacional Agropecuario de 2007, el último realizado en México, la población hablante de lengua indígena tenía propiedad sobre el 10.6% del total de explotaciones agrícolas, de las cuales el 92% corresponde a un régimen de propiedad social (ejidos y comunidades<sup>221</sup>) y el 8% a propiedad privada (CEDRRSA, 2015). Cabe destacar que en México se estaría dando un proceso de descampesinización de la población indígena que se habría acentuado entre 1990 y 2015, y se manifestaría en la disminución de la importancia de las actividades agropecuarias como principal sustento económico (INPI, 2020d).

Cabe señalar también que México se clasifican las explotaciones agrícolas o Unidades Económicas Rurales (UER) en seis tipos o estratos<sup>222</sup>, las que van desde la “subsistencia familiar” hasta el “empresarial”. Según datos del Censo Agropecuario 2007, 23.2% del total de UER del país están a cargo de una persona que habla lengua indígena, y de estas, más del 92% se ubican en los estratos 1 y 2, denominados familiar de subsistencia sin vinculación con el mercado (34,5%) y familiar de subsistencia con vinculación con el mercado (57,9%) respectivamente<sup>223</sup>, los que corresponden a productores agrícolas que destinan la totalidad de su producción para autoconsumo o que logran comercializar pequeños excedentes además del autoconsumo (CEDRSSA, 2015). Las UER E1 y E2 a cargo de productores indígenas:

*Muestran los niveles de escolaridad más bajos, las superficies más reducidas ... una muy baja productividad en las actividades agropecuarias, alto deterioro de los recursos naturales, niveles muy bajos de ingresos, baja dotación de activos y de incorporación de tecnológica y una muy alta vulnerabilidad ante eventos climatológicos. (CEDRSSA, 2015, p. 21)*

---

<sup>221</sup> Cabe destacar que “no todas las «comunidades» como forma de tenencia de la tierra corresponden solo a población indígena y ni todos los indígenas tienen en propiedad la tierra bajo esta forma” (CEDRSSA, 2015, p. 20).

<sup>222</sup> Los seis tipos o estratos de UER son: E1 Subsistencia familiar sin vinculación con el mercado; E2 Subsistencia familiar con vinculación con el mercado; E3 En transición; E4 Empresarial con rentabilidad frágil; E5 Empresarial pujante y E6 Empresarial dinámico (CEDRSSA, 2015).

<sup>223</sup> Este tipo de agricultores indígenas E1 y E2 se corresponde con lo que en Chile el Ministerio de Agricultura llama “multiactivos”, como se observó anteriormente.

El 90% de las cuales además se encuentra en municipios considerados como de alta y muy alta marginación. Además, los productores indígenas de las UER E1 y E2 son altamente dependientes de las transferencias gubernamentales y de las remesas familiares, representando un 70% y un 50% de sus ingresos monetarios respectivamente (CEDRSSA, 2015).

En relación con las mediciones de pobreza en México, y de acuerdo con las cifras de CONEVAL (2018b), el 69.5%<sup>224</sup> de los pueblos indígenas —8.4 millones de personas— está en una situación de pobreza multidimensional (en contraste con el 39% de los no indígenas), y esta cifra aumenta al 78,7% de los indígenas que habitan en localidades rurales de menos de 2.500 habitantes<sup>225</sup>. Por otra parte, el 27.9% de los pueblos indígenas —3.4 millones de personas— se encuentra en situación de pobreza extrema, cifra que aumenta al 39,4% en los indígenas que habitan en localidades rurales de menos de 2.500 habitantes. Por otra parte, la población indígena no pobre y no vulnerable, entendida como aquella que cuenta con ingresos suficientes y no presenta ninguna carencia social, representa solo el 6,9% de la población indígena total, y solo el 1,7% en zonas rurales con menos de 2.500 habitantes. Por su parte desigualdad medida por el coeficiente de Gini, disminuyó entre 2008 y 2018 tanto en la población indígena como en la no indígena, con excepción de los indígenas que habitan en zonas rurales, en donde la desigualdad económica aumentó entre 2016 y 2018 (CONEVAL, 2018b). Así, se puede decir que la situación de pobreza multidimensional de los pueblos y naciones indígenas es mayor en México que en Chile.

En esta breve caracterización de los pueblos y naciones indígenas en Chile y México, se han dejado a propósito las cifras de pobreza al final, ya que tanto en las políticas públicas productivas y sociales para pueblos indígenas como en las políticas desarrollistas en general, “la pobreza ha pasado a ser uno de los factores que caracterizan a los pueblos indígenas a tal punto que ambas categorías, la de pobre y la de indígena, parecen ser dependientes la una de la otra” (Bello, 2006, p. 1). Como se señaló a lo largo de esta investigación, diversos estudios muestran que pertenecer a un pueblo indígena aumenta la probabilidad de ser pobre (RIMISP, 2010; Hall y Patrinos, 2006), pero como se observó en el Capítulo II., las ciencias sociales latinoamericanas aún discuten si la etnicidad “es una categoría social estructurada en torno a la “cultura” o si ... refiere a una condición de subordinación sociopolítica y económica de la cual la pobreza es uno de sus efectos” (Bello, 2006, p. 1). La cooperación internacional y la academia afín han propuesto desde los años 2000 que la pobreza indígena es una realidad multicausal derivada de la negación sistemática de derechos, que conjuga pobreza multidimensional, vulnerabilidad y exclusión social, discriminación étnica y una falta de reconocimiento político (Bello, 2006). Ahora bien, desde la perspectiva

---

<sup>224</sup> CONEVAL se basa en la definición de hogares indígenas del INPI para cuantificar a la población indígena.

<sup>225</sup> Cabe destacar que “entre 2010 y 2015 el porcentaje de población en situación de pobreza aumentó 5 o más puntos porcentuales en 84 municipios indígenas, principalmente en los estados de Oaxaca, Puebla y Yucatán” (CONEVAL, 2019, p. 48).

crítica que se adopta en esta investigación, particularmente la que ofrecen las nociones de colonialismo interno (González Casanova, 2006a; 2006b) y el multiculturalismo neoliberal (Hale, 2002; Richards, 2016; Bolados, 2017), se puede observar que en realidad la pobreza indígena —así como la mayor parte de las brechas expuestas en este anexo— tienen raíces mucho más profundas en el racismo, la explotación y despojo territorial histórico que han sufrido los pueblos y naciones indígenas desde la colonia, y particularmente dentro de los Estados por la permanente oposición de las elites económico-políticas a transformar la correlación de fuerzas y las estructuras que las sostienen, en “un sentido liberador que incluya la desaparición de las relaciones coloniales en el interior del Estado-nación” (González Casanova, 2006b, p. 410).