



# LA INSTITUCIONALIDAD REQUERIDA PARA LA POLÍTICA INDÍGENA: LECCIONES DE CANADÁ, AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDA

MAYO 2024

SERIE  
INFORME  
SOCIEDAD  
Y POLÍTICA

193

AUTOR: FRANCISCO ALCORTA

0718-4093



**AUTOR:**  
**FRANCISCO ALCORTA**

Cientista Político de la Universidad Diego Portales y Master en Políticas Públicas en London School of Economics and Political Science. En octubre del 2023 se integró al Programa Político de Libertad y Desarrollo.

# CONTENIDO

I. RESUMEN	4
II. INTRODUCCIÓN	5
III. APROXIMACIÓN TEÓRICA	7
IV. LOS CAMINOS DE LAS POLÍTICAS INDÍGENAS	10
V. ANÁLISIS INSTITUCIONAL COMPARADO	16
VI. LECCIONES PARA LA GESTIÓN PÚBLICA INDÍGENA EN CHILE	22
VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	25

## I. RESUMEN

El siguiente documento aborda la evolución de las políticas públicas indígenas en Australia, Canadá y Nueva Zelanda desde una perspectiva de la gestión pública. Se explica que las políticas públicas indígenas de estos países están asociadas a modelos de gestión pública altamente profesionalizados, desarrollados a partir del paradigma de la nueva gestión pública (*new public management*) y su posterior evolución, expresados en instituciones que promueven una coordinación efectiva entre los diferentes actores y agencias implicadas en todo el ciclo de las políticas públicas para la población indígena.

A través de un análisis comparativo de la experiencia de estos países y sus instituciones, se identifica que la gestión de políticas indígenas está vinculada a un enfoque de todo el gobierno – *whole government approach*. Esto implica una coordinación integrada a nivel central, que trasciende los límites institucionales tradicionales y permite una respuesta más coherente y unificada a la multiplicidad de demandas de los pueblos indígenas. Asimismo, estas experiencias cuentan con mecanismos de control altamente desarrollados, permitiendo

una medición constante de los avances en los distintos objetivos establecidos por la política pública indígena.

A partir de la discusión anterior, se sugiere que Chile debe apuntar a adoptar estrategias similares a las empleadas por Australia, Canadá y Nueva Zelanda en materia de gestión de política pública indígena. Esto incluiría la creación de agencias ejecutivas altamente profesionalizadas y con capacidad para coordinar los programas y políticas de diversas entidades gubernamentales, así como la implementación de enfoques de gestión que prioricen la participación activa de las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones, junto con mecanismos de seguimiento periódicos de los avances en esta materia.

Así, se propone que las políticas públicas indígenas chilenas dejen la extrema focalización en la restitución de tierras, la cual no se ha traducido en una mejora en la calidad de vida de la población indígena, y se avance a programas que promuevan un desarrollo integral de esta población, mediante una gestión pública moderna, eficiente y eficaz.

## II. INTRODUCCIÓN

La interacción entre los pueblos indígenas y los Estados contemporáneos representa un desafío para las políticas públicas, tensionando a las administraciones estatales en todo el mundo. Estas dificultades, caracterizadas por su naturaleza de problema complejo -denominados por la literatura como *wicked problem*-, emergen de la diversidad de estructuras gubernamentales e institucionales, así como de la considerable disparidad entre las visiones de los pueblos indígenas y de las administraciones de los Estados modernos (Aninat y Hernando, 2019). Esta complejidad a menudo se percibe como de difícil solución, subrayando la necesidad de enfoques multisectoriales de políticas públicas para mejorar la situación de la población indígena, que muchas veces se encuentra en condiciones desfavorables en relación con la población no indígena (OCDE, 2020). En respuesta a esta problemática, los esfuerzos se han concentrado en el reconocimiento y la implementación de políticas públicas multisectoriales dirigidas a mejorar la situación y bienestar de los pueblos indíge-

nas (Geboe, 2015). En este escenario, países como Australia, Canadá y Nueva Zelanda han emergido como referentes internacionales por su manera de abordar la cuestión indígena y por los progresos significativos que han alcanzado en la materia. El reconocimiento político de la población indígena; la creación de una institucionalidad especializada en asuntos indígenas; y, la existencia de sistemas de administración pública altamente preparados para la gestión de las demandas de esta población son algunas de las características que comparten estos países en la forma que se relacionan con sus “primeros pueblos” (Davidson y Coburn, 2021).

Sin embargo, en estos países, a pesar de los avances en sus políticas públicas indígenas, persiste una relación compleja con las comunidades, marcada por los desafíos que supone la reconciliación y la coexistencia entre los pueblos indígenas y el Estado contemporáneo. Por ejemplo, en octubre de 2023, Australia realizó un referéndum consultivo para reconocer constitucio-

nalmente a sus primeros pueblos, *First People*, los que representan aproximadamente un 4% de la población. Este reconocimiento iba a ser declarado en la carta fundamental a través un nuevo cuerpo representativo con facultades para entregar recomendaciones y lineamientos, no obligatorios, al parlamento australiano sobre políticas o legislación indígena. De acuerdo con la información del Gobierno Australiano (2023), la medida buscaba contribuir a reducir la marginalización de los primeros pueblos de los espacios de decisión y disminuir las brechas que aún persisten entre ellos y los australianos. Sin embargo, los resultados del plebiscito no fueron favorables para la propuesta, registrándose un 60% de preferencias por la opción “No” (Australia Electoral Commission, 2023).

Por otra parte, Canadá ha enfrentado dificultades asociadas a políticas públicas enfocadas en los derechos de propiedad de su población indígena, debido a que no estarían generando los impactos positivos esperados (OCDE, 2020). Incluso Nueva Zelanda, uno de los países más avanzado en la materia, ha debido reorientar sus políticas públicas en materia de tierras y programas sociales, a través de la generación de nuevas agencias focalizadas en la gestión efectiva de las políticas indígenas.

En este contexto, este documento busca responder la pregunta sobre qué elementos de gestión de política pública permiten avanzar en un *delivery* efectivo (Barber, 2015) en materia de política pública indígena. Particularmente, ¿cuáles son los elementos propios de la gestión pública que ayudan a contribuir de manera efectiva en las políticas indígenas de Australia, Canadá y Nueva Zelanda? Se propone que la eficacia de las políticas públicas indígenas de estos países está asociada a modelos de gestión pública altamente profesionalizados, desarrollados a partir del paradigma de la nueva gestión pública (*new public management*), expresados

en una coordinación efectiva entre los diferentes actores y agencias implicadas en todo el ciclo de las políticas públicas para la población indígena. Mediante un estudio comparado de la experiencia y las políticas públicas de Australia, Canadá y Nueva Zelanda, se aspira a responder la pregunta anterior e identificar aquellos elementos distintivos de gestión pública que pueden contribuir a la discusión de la materia en el contexto chileno.

El presente documento aporta al debate de políticas públicas indígenas a través de un análisis de los caminos de experiencias internacionales y cómo éstas han abordado los problemas de coordinación, superando las barreras que presentan modelos de gestión pública altamente focalizados (Koop y Lodge, 2014). Si bien el tema indígena ha sido abordado ampliamente por la literatura nacional, la mayoría de la discusión se ha centrado en los procesos de reconocimiento y construcción de marcos jurídicos que permitan una convivencia armónica entre las instituciones democráticas representativas y la visión de los pueblos indígenas (Aylwin et al., 2013), dejando de lado los aspectos de gestión pública que podrían ayudar a contribuir de manera eficiente y eficaz a una mejora sustancial en todo el proceso de políticas públicas para esta población.

Para lo anterior, se revisa brevemente la discusión teórica en torno a los paradigmas de gestión pública y la relevancia de la coordinación para las políticas públicas. Posteriormente, se discuten los distintos caminos en materia de pueblos indígenas que han tomado Australia, Canadá y Nueva Zelanda. A continuación se revisa la institucionalidad para las políticas públicas indígenas de estos países de manera comparada, buscando identificar similitudes y diferencias en el ámbito de la gestión pública. Finalmente, y a partir del análisis anterior, se recogen lecciones para Chile.

## III. APROXIMACIÓN TEÓRICA

### • Los paradigmas modernos de la Gestión Pública

Durante las últimas décadas, los modelos tradicionales de administración pública de la mayoría de los países han mutado debido a reformas estructurales, las que se podrían agrupar bajo la categoría del paradigma de la nueva gestión pública - NPM - (Hood, 1991). Así, las organizaciones clásicas weberianas de los Estados, marcadas por altos niveles de jerarquías, controles y su fuerte componente legalista han sido reemplazadas poco a poco por modelos enfocados en los resultados, similares a las organizaciones del mundo privado. Estos cambios se han expresado en la incorporación a la administración pública de prácticas y formas de trabajo provenientes del sector privado, junto con una reestructuración de las organizaciones externas a la

administración de manera similar a cuasi-mercados (Dunleavy y Hood, 1994). Estas reformas surgen en contextos anglosajones, como Reino Unido, y en países que han avanzado sustancialmente en materia indígena, como Australia y Nueva Zelanda, esparciéndose rápidamente a través de los países de la OCDE (Clifton y Diaz-Fuentes, 2011) y en sectores como educación, salud, transporte y en la burocracia misma (Lapuente y Van de Walle, 2020).

La premisa principal del paradigma de nueva gestión pública es que la incorporación de prácticas provenientes de la esfera del mundo privado ayudará a hacer más eficientes y eficaces las organizaciones públicas (Alford y Hughes, 2008). Este paradigma cuenta con una premisa clara, basada en que las democracias occidentales experimentaron una fuerte expansión duran-

te el siglo XX que las llevó a ser cada vez más ineficientes para responder las demandas de políticas públicas (Lodge y Gill, 2011).

Recientemente, la literatura especializada ha identificado un movimiento de los países hacia reformas que podrían considerarse posteriores a la nueva gestión pública (*post-new public management*), incorporando una revisión y valoración de aquellos elementos clásicos de la administración pública, como los asociados a la especialización de los funcionarios públicos en materias sectoriales o la integración de mecanismos de coordinación central, con un fuerte componente de todo el gobierno *-whole of government-* en la entrega de políticas públicas (Christensen y Laegreid, 2008). Esta nueva aproximación se manifiesta en la manera en cómo se abordan los problemas complejos de política pública a través de un enfoque holístico de todo el gobierno, dejando de lado la especialización o focalización de las soluciones en silos institucionales. En este sentido, se atacarían los problemas complejos, por

ejemplo, las demandas indígenas a través de agencias localizadas en el centro del gobierno, con la capacidad de coordinar y evaluar la implementación de la totalidad de programas de manera transversal, buscando lograr objetivos definidos a nivel central, más que metas específicas a nivel de cada agencia o ministerio.

De esta forma, es posible identificar elementos asociados a este nuevo paradigma, como un mayor énfasis en las reglas y una mirada colectiva del sector público como proveedor de políticas públicas, distinguiéndolo fuertemente de las soluciones altamente “sectorialistas” (Alford y Hughes, 2008). Adicionalmente, este paradigma reformado de nueva gestión pública toma como uno de sus ejes centrales, el *delivery* de las políticas públicas, buscando que estas cumplan y entreguen sus “productos” de manera efectiva a los ciudadanos (Lodge y Gill, 2011; Barber, 2015).

A partir de la Tabla 1 es posible distinguir las diferencias en los paradigmas recientes de la administración

**Tabla 1** Evolución paradigmas de administración pública

DIMENSIÓN	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROGRESIVA	NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	POST-NUEVA GESTIÓN PÚBLICA
Organización	Uniformidad	Desagregación	Enfoque holístico del gobierno
Enfoque del servicio	Carrera funcionaria y cultura del servicio	Estilo de provisión de servicio privado	Enfoque holístico centrado en el cliente
Habilidades	Habilidades de políticas públicas	Habilidades prácticas de gestión	Habilidades para traspasar límites
Estándares y objetivos	Estándares implícitos de desempeño cualitativos	Estándares de desempeño explícitos y públicos	Objetivos Conjuntos a nivel central
Controles	Controles procedimentales	Controles de resultados y desempeño	Controles procesales/centralizados; reglas de imparcialidad/ética

Fuente: elaboración propia a partir de Lodge y Gill, 2011.

pública con el enfoque de post nueva gestión pública. Este último se expresaría en agencias ejecutivas que muestran un enfoque holístico del gobierno hacia los problemas públicos complejos, contando los actores con habilidades para poder traspasar límites más allá de sus organizaciones, buscando la consecución de objetivos conjuntos como administración de gobierno, lo que resultaría en mecanismos de control procesales a nivel centralizado de los programas públicos.

### • La coordinación como elemento central de la Gestión Pública

La coordinación, o la falta de ella, representa uno de los problemas fundamentales en la administración pública y el gobierno. Ya sea debido a objetivos en competencia o contradictorios entre la multiplicidad de agencias gubernamentales, inconsistencias en la implementación o la falta de comunicación entre distintos organismos o al interior de estos (Hall, Scott & Hood, 2000). Por consiguiente, la coordinación está en el centro de los aciertos, desafíos y fallos de las políticas públicas.

Coordinación es un concepto comumente presente en las discusiones de política pública, siendo visto como un acción positiva que se debe alcanzar. Sin embargo, este concepto no es frecuentemente abordado con la exhaustividad necesaria, siendo considerado tanto un proceso, acción o propiedad de las políticas y administración pública (Alexander, 1993). Una forma de ver la coordinación es entenderla como el proceso de sincronizar acciones y decisiones entre actores que dependen unos de otros para lograr metas específicas (Koop & Lodge, 2014).

Tras una creciente demanda por reformas de gran impacto, y ante las complejidades de la coordinación e implementación, se han generado mecanismos en la

administración para asegurar que grandes políticas públicas sean llevadas a cabo. Así, podríamos dividir estos aspectos en mecanismos verticales y horizontales de coordinación, con el fin de asegurar y facilitar la implementación (Parker et al., 2010).

Los mecanismos verticales responden a modelos que buscan posicionar en el centro del gobierno, el desarrollo de la reforma o política pública. Bajo este cuadro de acción, las estrategias y capacidades de planificación de objetivos, seguimiento y evaluación se realizan en el centro del gobierno, teniendo un efecto cascada en las demás agencias o ministerios. Estos últimos deberían adecuar los objetivos de sus programas, e implementación, conforme a los lineamientos dictados a nivel central. Un ejemplo de esto son las “*delivery unit*”, al interior de los gabinetes del jefe de gobierno, encargadas de “armonizar” la coordinación y resolver cualquier problema de implementación (Barber, 2015).

Las formas horizontales de coordinación apuntan a reorganizaciones administrativas, como unir distintos servicios, generar estrategias nacionales o potenciar a “zares”- delegados o secretarios ejecutivos- que puedan actuar a través de los distintas agencias o ministerios a cargo de la ejecución de los programas. De igual forma, se potencian la asignación de recursos de manera transversal para el cumplimiento de objetivos, se incorporan alianzas publico-privadas, se generan instancias de dialogo ciudadano y se producen sistemas de información acordes a las necesidades de control y coordinación de la política (Parker et al., 2010).

Sobre lo anterior, la implementación de las políticas públicas para problemas complejos exige altos niveles de coordinación al interior de la administración, conciliando visiones y objetivos de agencias que muchas veces se disputan los campos de acción al interior de los gobiernos.

## IV. LOS CAMINOS DE LAS POLÍTICAS INDÍGENAS

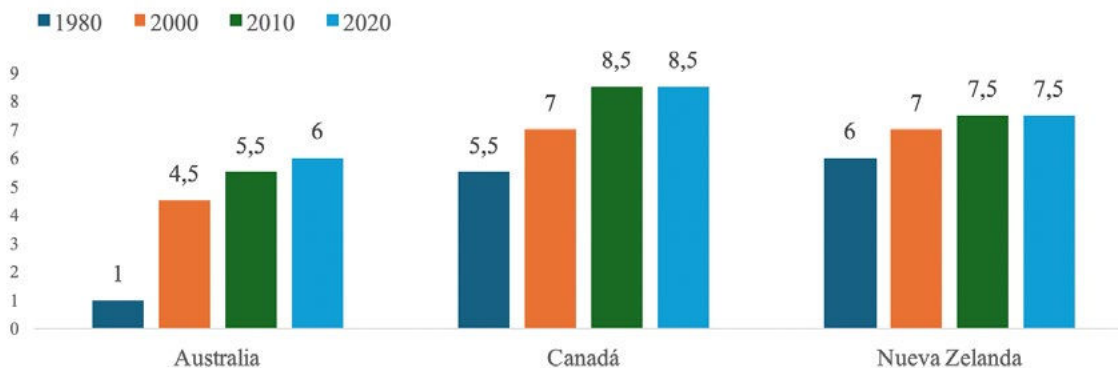
Australia, Canadá y Nueva Zelanda representan casos paradigmáticos de cómo se han desarrollado las políticas públicas en materia indígena, debido a que cuentan con un pasado colonial similar y por los buenos resultados en materia de avances en políticas públicas para estos pueblos (Geboe, 2015). Así, por ejemplo, de acuerdo con el Índice de Políticas para Personas Indígenas desarrollado por Queen’s University (2021), que evalúa nueve dimensiones de políticas<sup>1</sup>, otorgándoles un puntaje de 0 en caso de ausencia; 0.5 en caso de presencia parcial; y, 1 en caso de total presencia, los tres países muestran incrementos en los últimos 40 años.

Para conocer en profundidad la situación de estas experiencias, se revisarán las trayectorias e historia de las legislaciones más relevantes de estos países en relación con los pueblos indígenas, considerando también sus avances recientes en materia de implementación de agencias o instituciones especializadas.

### • El camino de Australia

A diferencia de Chile y de países de la Commonwealth, como Nueva Zelanda o Canadá, Australia no tuvo una

**Gráfico 1** Evolución Puntaje Índice para Personas Indígenas por país



Fuente: elaboración propia a partir de Indigenous Peoples Index 2021.

1. Las dimensiones consideradas en el índice son: reconocimiento de títulos y derechos de tierra, reconocimiento de derechos de autogobierno, mantención de tratados o firma de nuevos, reconocimiento de derechos culturales, reconocimiento de derechos consuetudinarios, representación en el gobierno, estatus diferenciado constitucional, ratificación de tratados internacionales sobre pueblos indígenas, acciones afirmativas.

relación temprana institucionalizada con sus pueblos indígenas. Por el contrario, y tras una serie de procesos de expansión territorial y de asimilación a la nueva nación australiana, enmarcados en el dominio de la Corona inglesa, los “primeros pueblos” australianos quedaron relegados a reservas o se vieron en la obligación de desplazarse hacia otras zonas del país.

Durante la década del 30 entró en vigor la Ley Aborigen, la que permitía que estos pueblos fueran desplazados a una reserva o institución, siendo considerado un quebrantamiento a la ley la oposición a estas medidas (Section 17 Aborigines Act, 1934). De esta forma, una gran extensión de áreas de reservas fueron puestas bajo control del gobierno, el que las distribuyó entre los agricultores a través de *leases*. En este contexto, 100.000 menores indígenas fueron desplazados de sus hogares para trabajar en las tierras agrícolas o ganaderas (Bringing Them Home Report, 1997).

En 1967, Australia tuvo un referéndum constitucional, donde se eliminaron diversas normas que podían afectar negativamente a los pueblos aborígenes y se introdujo al gabinete la figura del ministro de asuntos indígenas. Se destaca que se les otorgó la ciudadanía australiana y el derecho a voto. Además, se eliminó la disposición asociada a la legislación de acuerdo con el criterio de raza que tenía el parlamento (Art. 26), lo que tuvo como resultado que el gobierno federal pudiera hacerse cargo de la cuestión indígena a través del envío de proyectos de ley sobre la materia. Posteriormente, se promulgó la *Racial Discrimination Act* (1975), la que prohibió cualquier tipo de discriminación en base a raza, color, u origen, restringiendo todas las normas que pudieran impulsar los Estados contra los pueblos aborígenes.

Tras una serie de fallos judiciales, y luego de los resultados de la Comisión de Derechos Aborígenes de 1976, se estableció un marco de reconocimiento de títulos de propiedad absoluta de las tierras de los abo-

rígenes, permitiendo a los propietarios tradicionales realizar actividades económicas en estas, junto con el establecimiento de Consejos Territoriales, con facultades para denegar la construcción de carreteras o bloquear proyectos mineros. De igual forma, se reconoció el derecho a la compensación por procesos históricos anteriores. Se crearon los órganos de representación y administración de territorios, ayudando a las negociaciones entre privados y los primeros pueblos sobre la explotación y uso de tierras (*Aboriginal Land Rights*, 1976).

En 1990 se creó una comisión especializada en materia indígena, compuesta por miembros electos por estos pueblos, con el fin de facilitar los procesos administrativos de política pública y fomentar las instancias de participación en los distintos niveles de toma de decisión de gobierno (Aboriginal and Torres Strait Islander Commission Act, 1989). Sin embargo, esta institución no logró cumplir su misión, debido a una mala administración, polémicas judiciales y un alejamiento de la comunidad indígena, llevó a su disolución en el año 2005. De acuerdo con informes de evaluación de política pública, existió una percepción negativa de esta institucionalidad, la que fue acusada de haber sido creada por “burócratas blancos, no siendo una iniciativa propia de los pueblos aborígenes” (Perkins, 1992; Australian Government, 2017)

A nivel de administración estatal, la Comisión fue reemplazada por una fuerza de tarea interministerial y una oficina de coordinación de políticas públicas indígenas, dependiente del Ministerio de Familia, Servicios Comunitarios y Asuntos Indígenas. De manera paralela, en 2007 se creó un Consejo Nacional Indígena, con foco en asesorar al gobierno en temáticas relativas a políticas públicas para los aborígenes. En el año 2013, se vuelve a generar un cambio en la burocracia, designándose un ministro asesor del primer ministro en materia indígenas, con foco en la coordinación y evaluación de las políticas intersectoriales indígenas.

Hoy en día, la institucionalidad australiana es liderada por un ministro responsable de la *National Indigenous Australians Agency* (NIAA), la cual es responsable de la coordinación de todas las políticas del gobierno relativas a las temáticas indígenas. Esta agencia de carácter ejecutivo tiene una aproximación de *whole-government*, con el fin de mejorar la vida de las personas indígenas australianas y llevar a cabo los requerimientos del primer ministro (*Order to Establish the National Indigenous Australians Agency as an Executive Agency*, 2019).

La política pública indígena australiana ha sido marcada en los últimos años por la implementación del *National Indigenous Reform Agreement* (NIRA), conocido como *Closing The Gap*. Esta iniciativa gubernamental implementada desde el 2008 representa un esfuerzo sistemático y estratégico para mitigar las desigualdades socioeconómicas y de calidad de vida existentes entre la población indígena y la población no indígena de Australia. A nivel de prioridades, además de las áreas sociales y económicas, se definieron acciones enfocadas en cambiar la manera en que el gobierno trabaja y se relaciona con los pueblos aborígenes, teniendo un fuerte énfasis en acercar la política pública a las comunidades. Así, por ejemplo, se destaca como

una reforma prioritaria aumentar la cantidad de acceso a datos e información sobre los avances de los programas que conforman *Closing The Gap*, lo que ayudaría a acercar a las comunidades a las instancias de seguimiento de la política, contando con datos sobre los avances en los compromisos de manera periódica, haciendo suyos cada uno de los programas y líneas de acción.

### • El camino de Canadá

Canadá fue uno de los países pioneros en establecer un marco de entendimiento moderno con sus pueblos originarios, representando uno de los paradigmas de cómo se han abordado las políticas indígenas (Geboe, 2015). Desde 1763, una ley reguló como la administración colonial iba a interactuar con los primeros pueblos. La *Royal Proclamation* garantizó ciertos derechos y protecciones para “las primeras naciones”, junto con los mecanismos por el cual el gobierno podría adquirir sus territorios o compensar a las comunidades, siendo un primer paso para el reconocimiento de los derechos de los pueblos aborígenes de este país (Borrows, 1997).

Posterior a la segunda guerra mundial, se realizó un proceso de revisión crítica de la Ley India vigente des-

**Diagrama 1** Resumen principales hitos política indígena australiana



Fuente: elaboración propia.

de 1876 incorporando por primera vez a las comunidades de estos pueblos al proceso de consulta. Como resultado, se derogaron las prohibiciones religiosas y de celebración de festividades indígenas, así como también se les otorgó la posibilidad de realizar reclamaciones al gobierno sobre territorios. Este proceso se vio materializado en una reforma sustancial a la Ley India, la que no estuvo exentas de polémicas. Por ejemplo, se les otorgó a las provincias jurisdicción sobre el bienestar de los niños de los pueblos originarios (*Section 88 Indian Act*, 1951). Esta norma tuvo como resultado que miles de menores fueran removidos de sus hogares para asistir a escuelas de las provincias.

En 1985 se realiza una de las reformas más considerables a la Ley India, derogando las normas discriminatorias, como el hecho de perder el estatus de pueblo originario tras el matrimonio. De acuerdo con el gobierno canadiense, esta reforma legal asociada al matrimonio tuvo como efecto que se duplicara la población indígena registrada, pasando de 360.000 en 1985 a 778.000 en 2007. De igual forma, y tras producirse la reforma constitucional de 1982 que le otorgaba a Canadá la total independencia del Reino Unido, se generaron diversas modificaciones asociadas a impulsar el auto gobierno de las primeras naciones y la protección de su estatus.

Recientemente, se inició un proceso de reestructuración de la administración estatal relativa a los asuntos de los primeros pueblos con foco en acelerar y mejorar la gestión de las políticas y procesos de reconciliación, separando lo relativo a cuestiones de tierras y programas sociales para las primeras naciones. Así, en 2017, el *Indigenous Services Canada* fue establecido a través de la separación de los antiguos *Affairs and Northern Development Canada* (AANDC) en dos entidades

separadas: *Indigenous Services Canada* y *Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada*.

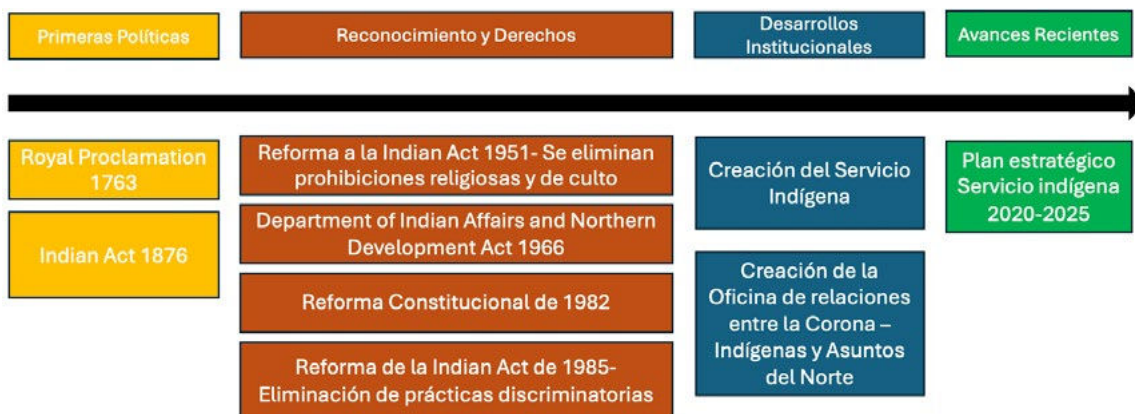
El *Indigenous Services Canada*, es un departamento del gobierno federal, dirigido por un ministro, dedicado a proporcionar servicios y programas sociales a las comunidades indígenas en Canadá relativos a salud, educación desarrollo económico, vivienda e infancia. Su objetivo principal es mejorar la calidad de vida, fomentar el crecimiento y aumentar la prosperidad de las comunidades indígenas (*Department of Indigenous Services Act*, 2019).

La implementación de este mandato es realizada a través de planes estratégicos, los que tienen una duración de 5 años, estando en implementación el correspondiente al periodo 2020-2027. A nivel estratégico, el servicio define cuatro prioridades de gestión<sup>2</sup>, las que son divididas en cuatro ejes: Planificación, Alianzas, Operaciones y Personas. Estas prioridades y ejes vienen a materializar la obligación adquirida por parte del gobierno federal canadiense de apoyar y favorecer a las comunidades de sus primeros pueblos, para que éstas poco a poco administren las materias de su interés (*Indigenous Services Canada*, 2020).

Por su parte, el *Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada* es presidido por dos ministros encargados de cooperar y colaborar con los pueblos indígenas, las provincias y territorios al momento de suscribir acuerdos, reconocer e implementar los tratados entre la Corona y los pueblos indígenas en relación a las tierras, promover la prosperidad de las comunidades del norte de Canadá -donde habita la mayor parte de la población india- reconocer las formas de conocimiento y costumbres indígenas, y promover el entendimiento de la importancia de trabajar hacia la reconciliación

2. Las prioridades estratégicas del servicio buscan mejorar la capacidad del Estado canadiense para mejorar el acceso y entrega de programas a la población indígena. Estas prioridades son: Transferencia de administración de servicios a los colaboradores indígenas, promover un enfoque de servicio culturalmente apropiado y de alta calidad, transformación de las prácticas y fomentar una fuerza laboral comprometida, respetuosa y saludable.

**Diagrama 2** Resumen principales hitos política indígena canadiense



Fuente: elaboración propia.

con los pueblos indígenas (*Department of Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Act*, 2019).

Con todo, la política pública canadiense contemporánea en materia indígena se ha caracterizado por el empoderamiento de sus pueblos originarios en materias de autogobierno y administración de tierras, siendo uno de los países más avanzado en esta materia (Davidson & Coburn, 2021), junto con la creación de oficinas especializadas en la articulación de planes y programas de política pública, separando a nivel de gestión pública las reclamaciones de tierras de la coordinación de programas sociales para las primeras naciones.

• **El camino de Nueva Zelanda**

De manera similar a la canadiense, Nueva Zelanda consta con un tratado que formaliza la relación con el Estado neozelandés y el pueblo maorí, celebrado por la Corona británica y los líderes de estos pueblos en 1840. El Tratado de *Waitangi*, considerado de carácter constitucional, consta de tres artículos, los que tratan principalmente sobre los poderes de la Corona sobre estos territorios y los derechos de posesión de los

nativos de estos. Sin embargo, las diversas interpretaciones del documento y la situación desfavorable de los pueblos al momento de su suscripción han marcado las relaciones entre el pueblo maorí y el gobierno de Nueva Zelanda.

En 1975, con la aprobación de la *Treaty of Waitangi Act*, se reconoce formalmente al pueblo maorí como pueblo indígena y se crea un tribunal especial para resolver sobre las reclamaciones relativas al tratado. Específicamente, este tribunal tiene como funciones investigar y hacer recomendaciones sobre las reclamaciones, examinar legislación remitida por los demás órganos del Estado, realizar recomendaciones sobre terrenos forestales, de empresas, para ferrocarriles u transferidas a instituciones estatales (*Section 5 Treaty of Waitangi Act*, 1975).

En 1991 se crea la institucionalidad indígena vigente, a través de la Ley del Ministerio de Desarrollo Maorí (*Te Puni Kokiri*), teniendo como objetivo desarrollar, implementar y realizar monitoreos de las políticas públicas y legislación relativas a los pueblos indígenas en ámbitos como educación, salud, trabajo, desarrollo y económico. Asimismo, este organismo asume el rol

principal de asesor del gobierno en materia indígena, lo que se traduce en que deba, por ley, coordinar y monitorear a cada agencia que tenga alguna responsabilidad en programas o servicios para los pueblos indígenas (*Section 5 Ministry of Maori Development Act, 1991*), junto con administrar más de 68 leyes y 29 piezas de legislación secundaria (*Te Puni Kokiri, s/f*).

En 1993, se promulgó la *Maori Land Act*, cambiando sustantivamente como se estaba llevando a cabo la política indígena en Nueva Zelanda, incorporando los componentes asociados a la propiedad de la tierra por parte de los maorí. De igual forma, se crean los tribunales y la Corte de Apelaciones de tierras, órganos especializados en resolver sobre los maorí y sus territorios, siendo instituciones únicas en el mundo. Estos tienen como misión contribuir y ayudar a los propietarios maorí en la retención, uso, gestión y desarrollo efectivos de sus tierras. De la mano de los avances anteriores, se promovieron diversas normativas asociadas a los derechos lingüísticos y culturales, otorgándose el carácter de lengua oficial al maorí (*Maori Language Act, 2016*)

A nivel administrativo, en 2018 se crea una nueva oficina para de Relaciones Maorí y Corona (*Te Arawhiti*)

con el objeto de supervisar y facilitar las negociaciones de los tratados y asegurando que los compromisos se mantengan y se implementen correctamente. Asimismo, busca la reconciliación y la asociación continua entre el gobierno neozelandés y los maorí a través de la supervisión de los acuerdos asociados al Tratado de *Waitangi* y el fomento de relaciones saludables entre los maorí y el gobierno, junto con apoyar el desarrollo de las capacidades en el sector público para el cumplimiento de los compromisos derivados del Tratado de *Waitangi* (Cabinet Paper 18-MIN-0083, 2018).

En 2020, el Ministerio de Desarrollo Maorí (*Te Puni Kokiri*) implementa un proceso de monitoreo del bienestar maorí mediante el establecimiento de prioridades estratégicas, las que se ven reflejadas en un plan de cuatro años. Según el último plan, el Ministerio deberá concentrar sus esfuerzos en tres prioridades estratégicas: resiliencia economía de los maorí, derechos de estos pueblos y un sector público con desempeño efectivo para los maorí (*Te Puni Kokiri Strategic Intentions 2020-2024, s/f*). Asimismo, se desarrolla un sistema de monitoreo y evaluación periódica de este Plan y de los programas del gobierno en materia indígena, lo que permite tomar decisiones para la rectificación de las iniciativas (*Te Puni Kokiri, s/f*).

**Diagrama 3** Resumen principales hitos política indígena neozelandesa



Fuente: elaboración propia.

## V. ANÁLISIS INSTITUCIONAL COMPARADO

### • Estructura para la gestión y *delivery* de las Políticas Indígenas

Al analizar la actual estructura administrativa de los países considerados para la implementación de sus políticas indígenas, es posible identificar la influencia de los paradigmas de gestión pública en sus instituciones. Por ejemplo, en todos los casos se cuentan con ministerios especializados en materia indígena, los que han sido complementados recientemente con agencias especializadas en temáticas administrativas con capacidad para actuar de manera transversal en la administración. Por ejemplo, Nueva Zelanda decidió, a través de una orden ejecutiva, crear una oficina especializada, *Te Arawhiti*, para acelerar los procesos de reclamaciones históricas sobre terrenos y recursos, teniendo como objetivo mejorar las relaciones entre la Corona y los maorí, además de supervisar efectivamente el cumplimiento del Tratado de *Waitangi*, mediante la agrupación de distintas iniciativas sectoriales (Cabinet Paper, 2018). Esta acción sería un reflejo de una aproximación de todo el gobierno hacia el problema de las

tierras y los pueblos indígenas, teniendo como foco la consecución de resultados (*delivery*).

A partir de la comparación de los distintos organismos y sus funciones asociadas a las políticas indígenas, podemos identificar un nuevo enfoque por parte de Nueva Zelanda y Canadá. En este sentido, ambos países tomaron la decisión reciente de crear agencias ejecutivas, *Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs* y *Te Arawhiti*, para la aceleración y mayores niveles de efectividad de los asuntos relacionados con reclamaciones de tierras y sus políticas públicas indígenas, dejando por un camino separado diferente aquellos aspectos relativos a programas sociales o sectoriales para esta población.

Por su parte, Australia creó una agencia ejecutiva para las temáticas indígenas dependiente del ministro a cargo de los asuntos indígenas. En concreto esta acción administrativa busca crear una agencia ejecutiva, dirigida por un gerente que tiene como misión liderar el desarrollo de la política, diseño e implementación de

programas y delivery de estos para los pueblos aborígenes de este país (*Order to Establish the National Indigenous Australians Agency as an Executive Agency*, 2019).

A partir de la Tabla 2 es posible revisar cómo los países han tomado el camino de crear agencias ejecutivas que permitan un mayor *delivery* de las políticas públicas y

programas para la población indígena, adoptando una aproximación de coordinación vertical. En este sentido, se destaca que se separan los aspectos relativos para los temas asociados a las reclamaciones de tierra y los asociados a programas sectoriales y de desarrollo.

Asimismo, las agencias ejecutivas recientemente se han

**Tabla 2** Resumen comparado organismos ejecutores políticas pública indígena

Pais	Canadá		Australia	Nueva Zelanda	
Organismo	Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada (CIRNAC)	Indigenous Services Canada (ISC)	National Indigenous Australians Agency	Te Puni Kōkiri	Te Arawhiti
Creación	2019	2019	2019	1991	2018
Objetivo Principal	Facilitar la autonomía de las comunidades indígenas, gestionar las relaciones con las Primeras Naciones, Inuit y Métis, y promover el desarrollo social y económico.	Proveer servicios clave como salud y educación a las comunidades indígenas.	Liderar y coordinar políticas y programas gubernamentales para los aborígenes y los isleños del Estrecho de Torres.	Promover el desarrollo y bienestar de los maorí.	Mejorar las relaciones entre la Corona y los maorí, supervisar los acuerdos del Tratado de Waitangi.
Gestión de Tierras	Administrar tierras y recursos en territorios del norte.	No es el enfoque principal.	Gestionar derechos sobre la tierra bajo el título nativo.	No es el enfoque principal, pero sí un área estratégica.	Supervisar y facilitar las negociaciones relacionadas con las reclamaciones de tierras del Tratado.
Desarrollo Económico	Promover el desarrollo económico en comunidades indígenas.	Ofrecer apoyo para el desarrollo económico comunitario.	Apoyar el desarrollo económico a través de programas sectoriales	Ofrecer programas y apoyo para el desarrollo empresarial Māori.	Apoyar la implementación de los acuerdos del Tratado que fomenten el desarrollo económico
Educación y Cultura	Apoyar la preservación de la cultura indígena y fomentar oportunidades educativas.	Proporcionar fondos y soporte para la educación culturalmente apropiada.	Fomentar la revitalización de lenguas y culturas indígenas.	Fomentar la revitalización del idioma maorí y la educación cultural.	Fomentar la comprensión y respeto por el Tratado de Waitangi y la cultura Māori.
Salud y Bienestar	Mejorar la accesibilidad a servicios de salud.	Proveer directamente servicios de salud a comunidades indígenas.	Implementar programas que aborden la salud y el bienestar social.	Coordinar la mejora de servicios de salud para los maorí.	No es el enfoque principal
Normativa	<i>Department of Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Act 2019</i>	<i>Department of Indigenous Services Act 2019</i>	<i>Order to Establish the National Indigenous Australians Agency as an Executive Agency 2019</i>	<i>Te Puni Kokiri Act 1991</i> <i>Te Ture Whenua Māori Act 1993</i>	<i>Cabinet Paper 2018</i> <i>Te Ture Whenua Māori Act 1993</i>

Fuente: elaboración propia.

caracterizado por presentar mecanismos de coordinación horizontales, buscando generar una aproximación de todo el gobierno a las políticas públicas indígenas, mediante la generación de planes y metas conjuntas, más allá de objetivos sectoriales o por cada programa. En este sentido, la estrategia *Closing The Gap*, es un ejemplo de aproximación *whole-government* a las soluciones para las demandas de políticas públicas de la población indígena, la que se ha se ve materializada a través de una agencia ejecutiva y mecanismos constantes de monitoreo (*Closing The Gap*, s/f).

• **Iniciativa destacada: *Closing The Gap*, Australia**

A través de un Acuerdo Nacional para Reducir la Brecha, los pueblos aborígenes y el gobierno australiano establecieron un acuerdo de trabajo conjunto en superar las inequidades que experimentan los pueblos indígenas en relación con la población australiana. A pesar de los avances, este acuerdo no estaba mostrando resultados esperados, lo que llevó a una reformulación de este a través de un nuevo proceso en el año 2019.

Este nuevo acuerdo se materializó a través de una asociación del gobierno, en todos sus niveles y una Coalición de pueblos aborígenes, compartiendo el proceso de toma de decisión para la elaboración del Acuerdo. Esta coalición de pueblos indígenas (*Coalition of Peaks*) está conformada por más de ochenta organizaciones, las que deben responder a sus comunidades en relación con el trabajo sostenido con el gobierno en el desarrollo del Acuerdo.

El Acuerdo Nacional para Reducir la Brecha está construido en relación a cuatro reformas prioritarias para los pueblos indígenas, establecidas a través de amplios mecanismos participativos, las que tienen como objetivo mejorar en cómo el gobierno responde y trabaja con los pueblos indígenas. La primera reforma se enfoca en

desarrollar estructuras que permitan la toma de decisiones compartidas entre el gobierno y las comunidades indígenas. La segunda prioriza el fortalecimiento de servicios controlados por la comunidad indígena, promoviendo la autodeterminación y mayor efectividad de estos. La tercera busca la transformación sistémica de las agencias gubernamentales para que estas sean más responsables y contribuyan efectivamente a cerrar las brechas de desigualdad. Finalmente, la cuarta reforma asegura que las comunidades indígenas tengan acceso y la capacidad de usar datos relevantes para monitorear y dirigir su propio desarrollo, apoyando así decisiones informadas a nivel local.

Sumados a las reformas prioritarias, el acuerdo considera 19 objetivos, bajo 17 áreas socioeconómicas como

**Tabla 3** Elementos de objetivos del Acuerdo *Closing The Gap* - Australia

ELEMENTO DEL OBJETIVO	DESCRIPCIÓN
<b>1. Resultado</b>	El estado general del resultado socioeconómico de este Acuerdo.
<b>2. Objetivos</b>	Claves específicas y medibles por las cuales los gobiernos son públicamente responsables de alcanzar.
<b>3. Indicadores</b>	Mediciones que proporcionan una mayor comprensión y perspectiva de cómo todos los gobiernos están progresando respecto a los resultados y metas.
<b>4. Desagregación</b>	Descripción de cómo se desglosará y medirá el informe de la meta por grupos de personas aborígenes. Esto permite una mayor comprensión de dónde se está avanzando y dónde se necesita un mayor esfuerzo.
<b>5. Desarrollo De Datos</b>	Describe las áreas que son importantes para entender los resultados que actualmente no pueden ser medidas debido a una brecha en los datos e identifica si se requiere más trabajo.

Fuente: elaboración propia a partir de información de *Coalition of Peaks*.

educación, empleo, salud y bienestar, acceso a la justicia, seguridad pública y vivienda. Asimismo, cada uno de los objetivos contempla cinco elementos de seguimiento y gestión.

La línea base para cada uno de estos objetivos puede ser accedida en un sitio web especial, a cargo de la Comisión de Productividad, que entrega la información de manera clara sobre los avances en cada uno de los objetivos<sup>3</sup>. De igual forma, la Comisión de Productividad está a cargo de emitir de manera anual un informe sobre los avances de todo el gobierno en el acuerdo. Un aspecto a destacar es que, de manera adicional, se desarrolló un “Plan para el Desarrollo de la Data” al interior del gobierno, con el fin de contar con la mejor

información disponible para realizar el seguimiento de la implementación y evaluación de cada uno de los objetivos del Acuerdo<sup>4</sup>.

### • Análisis de dimensiones de gestión pública para las Políticas Públicas Indígenas: claves para una buena implementación

Considerando las distintas trayectorias y caminos tomados por los países en materia de política pública indígena, podemos señalar que en las últimas décadas todos han implementado reformas bajo un paradigma basado en la nueva gestión pública, lo que se traduce en agencias ejecutivas que responden a un enfoque

**Tabla 2** Resumen comparado organismos ejecutores políticas pública indígena

Dimensión Paradigma Post-Nueva Gestión Pública	Australia	Canadá	Nueva Zelanda
<b>Organización</b>	Sí (Section e.2 Order to Establish the National Indigenous Australians Agency as an Executive Agency 2019)	Sí (Section 11 Department of Indigenous Services Act 2019)	Sí (Section 5 Ministry of Maori Development Act 1991)
<b>Enfoque del servicio</b>	Sí (Sections e.1-e.8 Order to Establish the National Indigenous Australians Agency as an Executive Agency 2019)	Sí (Subsection 6(2) Department of Indigenous Services Act 2019)	Sí (Whānau Ora Kaupapa- Te Puni Kokiri s/f)
<b>Habilidades</b>	Sí (Sections c, e.9 Order to Establish the National Indigenous Australians Agency as an Executive Agency 2019)	Sí (Subsection 6(2) Department of Indigenous Services Act 2019)	Sí (Subsection 5-2 Ministry of Maori Development Act 1991)
<b>Estándares y objetivos</b>	Sí (Section e.3 Order to Establish the National Indigenous Australians Agency as an Executive Agency 2019)	Sí (Section 7, Department of Indigenous Services Act 2019)	Sí (Subsection 5-1(b) Ministry of Maori Development Act 1991)
<b>Controles</b>	Sí (Section e.7 Order to Establish the National Indigenous Australians Agency as an Executive Agency 2019)	Sí (Section 13, 15 Department of Indigenous Services Act 2019)	Sí Subsection 5-1(b) Ministry of Maori Development Act 1991

Fuente: elaboración propia.

3. Sitio web Closing the Gap – Information Repository: <https://www.pc.gov.au/closing-the-gap-data/dashboard>

4. Data Development Plan 2022-2030 disponible en: <https://www.closingthegap.gov.au/sites/default/files/2022-09/item-8-attachment-a-draft-data-development-plan.pdf>

holístico del gobierno, tener a la persona en el centro de su acción, con capacidades para traspasar silos institucionales y la generación de objetivos conjuntos a nivel central, más allá de resultados de programas específicos. Estas medidas administrativas y de gestión ayudarían a explicar, en general, los buenos resultados en materia de política pública para estos pueblos, a pesar de la complejidad a nivel de administración pública que implican las demandas indígenas.

De esta forma, las tres administraciones presentan un enfoque holístico de todo el gobierno hacia las políticas públicas indígenas, contribuyendo para abordar las múltiples aristas que tienen los problemas asociados a las demandas por reducir las brechas con la población no indígena. En este sentido, las agencias se caracterizan por coordinar la aplicación de los diversos programas sectoriales que tienen que ver con los pueblos originarios. Este enfoque ayuda a que la coordinación sea efectiva, evitando silos por parte de las distintas agencias. Por ejemplo, la orden que crea la Agencia Nacional para Indígenas Australianos, especifica que se tendrá una aproximación de “todo el gobierno” a los programas y políticas indígenas (*Section e.2 Order to Establish the National Indigenous Australians Agency as an Executive Agency* 2019).

Las agencias de manera general presentan la dimensión relacionada con la centralidad de la persona en las políticas públicas indígenas. Este enfoque busca que al momento de prestar los servicios, las políticas y los funcionarios de las organizaciones siempre tengan como objeto buscar mejorar el bienestar de esta población, siendo un principio que guía a toda la institución. Así queda manifestado en el caso australiano, donde se señala el deber de coordinar todo el portafolio de programas del gobierno y avanzar con una aproximación de todo el gobierno a mejorar la vida de los pueblos originarios (*Sections -e.8 Order to Establish the National Indigenous Australians Agency as an Executive Agency* 2019).

Las habilidades o capacidades de estas agencias para traspasar límites son clave para la correcta coordinación a nivel administrativo de todo el gobierno. En este sentido esta aproximación busca que, a través de mecanismos de coordinación horizontal, las instituciones puedan tener una visión holística de la solución, dejando de lado los clásicos silos administrativos de las instituciones públicas. Por ejemplo, en el caso de Nueva Zelanda, queda de manifiesto que el Ministerio tendrá como una de sus responsabilidades el enlace con cada departamento y la agencia que proporciona o tiene la responsabilidad de proporcionar servicios para los maorí, con el propósito de asegurar la adecuación de esos servicios (*Subsection 5-1(b) Ministry of Maori Development Act* 1991).

La capacidad del Estado de fijar objetivos comunes a nivel multiagencial es clave para poder aproximarse a las problemáticas y demandas de los pueblos indígenas. Todos los países analizados presentan esta aproximación en sus modelos de gestión pública, lo que se ve reflejado en la forma de realizar el control a los avances. Las aproximaciones que han tenido los países difieren en el nivel de planes, pero todos comparten una matriz de objetivos públicos, construidos de manera transversal y con la colaboración de los pueblos indígenas.

Asimismo, el control de estos avances se hace por parte de las agencias encargadas de los asuntos indígenas. En este contexto podemos hacer referencia a la forma en que Australia, a través de su programa *Closing The Gap*, mantiene objetivos transversales con metas y tiempos establecidos (*Closing The Gap*, s/f). Nueva Zelanda también mantiene un sistema de monitoreo continuo de variables claves de la población indígena, con el objetivo de medir el impacto de los programas que apuntan a mejorar la calidad de vida de esta población. Este mandato de monitorear esta dado por la normativa que rige al Ministerio de Desarrollo Indígena (*Subsection 5-1(b) Ministry of Maori Development Act* 1991).

De esta forma, podemos dar cuenta de que los casos analizados presentan las dimensiones de un paradigma de gestión *post- nueva gestión pública*, ayudando a que el proceso de diseño, implementación y evaluación de estas políticas públicas estén acordes con los requerimientos que implica un problema complejo para los Estados, como lo son las demandas de los pueblos originarios.

## VI. LECCIONES PARA LA GESTIÓN PÚBLICA INDÍGENA EN CHILE

A pesar de los desarrollos y avances que ha tenido la legislación e institucionalidad en materia indígena en los últimos 30 años, las carencias de los pueblos originarios en Chile parecen estar lejos de ser resueltas por el Estado, evidenciándose en la actual situación socioeconómica que enfrenta esta población. De acuerdo con la encuesta CASEN de 2022, un 8,8% de la población indígena es pobre a nivel de ingresos y un 22% puede ser catalogada como pobre de manera multidimensional, cifras superiores al 6,2% y 16,4% respectivo de la población no indígena (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2023).

Frente a la situación anterior, la legislación y el foco de las políticas públicas indígenas del país, particularmente las relativas al pueblo mapuche, han estado

marcadas por los procesos de entrega de tierras, siendo uno de los puntos centrales de la historia de las políticas indígenas chilenas. De acuerdo con la encuesta CEP N° 87 de 2022, un tercio de los encuestados mapuches apunta a esta medida como la principal acción que el Estado debería realizar para compensar o reparar. Sin embargo, pareciera ser que la Ley Indígena (N° 19.253), la que ya cumplió 30 años, ha sido ineficiente para lograr su objetivo de reparación y de mejorar la condición del pueblo mapuche. De acuerdo con recientes estudios de Libertad y Desarrollo, desde 1994, el Estado chileno ha gastado más de US\$ 1.200 millones en tierras indígenas en la Macrozona Sur, equivalente a más de 358 mil hectáreas (Rebolledo, 2023), sin que esto se traduzca en una mejora sustancial de sus condiciones.

La efectividad del enfoque eminentemente “territorial” de política indígena chilena ha sido bastante baja, ya que a todas luces parece haber fracasado en su objetivo de mejorar la situación en general de los pueblos originarios. Es más, al consultar a los propios mapuches por cómo se deberían distribuir de manera preferente los recursos vinculados a políticas indígenas, siendo un extremo la restitución de tierras y el otro, programas sociales de salud, educación y capacitación, un 62% se inclina por este último. Sólo 16% de los encuestados mapuches señala que se debe preferir la restitución de tierras, dando cuenta de las soluciones que han primado en materia de políticas públicas indígenas irían en una dirección contraria a las demandas de estos pueblos (Centro Estudios Públicos, 2022).

A través del análisis de los caminos que tomaron Australia, Canadá y Nueva Zelanda en materia indígena podemos señalar que la gran diferencia, en relación a la implementación de políticas públicas indígenas de estos países con Chile, es su fuerte componente asociado a la gestión efectiva de estas políticas a través de la incorporación de dimensiones asociadas a los paradigmas actuales de gestión pública.

Como se revisó en la literatura y en el análisis de los caminos que se han tomado en materia indígena, los países analizados han transitado desde diversos paradigmas de administración pública, adquiriendo recientemente dimensiones propias de un paradigma post-nueva gestión pública. Este tránsito ha hecho que se incorporen elementos de gestión a las administraciones que permiten acelerar y hacer más eficaz las políticas indígenas. En este sentido, podemos destacar lecciones a partir de lo revisado en las experiencias comparadas.

- **Repensar la actual institucionalidad de la CONADI con foco en una agencia moderna y acorde a las demandas de nuestros pueblos indígenas.** A pesar de contar con una institucionalidad avanzada en materia indígena,

Australia, Canadá y Nueva Zelanda han modificado recientemente sus instituciones de gobierno para los pueblos originarios, incorporando agencias o departamentos de carácter ejecutivo para delimitar las reclamaciones territoriales de las políticas públicas para mejorar la calidad de vida de los pueblos originarios. En este sentido, un ministerio especializado en materia indígena no fue suficiente para llevar a cabo la implementación efectiva de las políticas públicas para estos pueblos en todas las materias, siendo una solución que requirió repensarse a nivel administrativo por parte de estos países, llevándolos a conformar instancias focalizadas y con amplios poderes de supervisión a nivel transversal de la administración pública. Esta es una lección importante para el caso chileno, ya que muchas veces hemos sido testigo de propuestas asociadas a un nuevo ministerio encargado de los asuntos indígenas. En este sentido, pareciera ser que, tomando las lecciones internacionales, se debería reorientar profundamente el trabajo de la CONADI hacia una agencia ejecutiva, más que un ministerio sectorial, con foco en entregar soluciones de política pública de manera efectiva, y con capacidades de coordinación transversal a nivel del Estado de la totalidad de programas vinculados a los pueblos indígenas.

- **Aproximarnos a los problemas de los pueblos indígenas desde un enfoque total de gobierno.** Las demandas de la población indígena en materia de política pública representan un problema complejo para la administración del Estado debido a la multiplicidad de factores que implica, siendo de difícil definición y, por tanto, de aún más compleja solución. En este sentido, la definición de una estrategia basada en una aproximación de todo el gobierno hacia este problema ayuda a abordar las múltiples aristas que podrían surgir al momento de la implemen-

tación. Las experiencias revisadas dan cuenta de la importancia de que las agencias o instituciones a cargo de las políticas públicas indígenas cuenten con capacidades para la coordinación efectiva de todos los programas con potencial foco indígena, superando la diversidad institucional de la administración pública.

• **Monitorear centralizada y periódicamente los resultados e impacto de la totalidad de programas para los pueblos indígenas.** Una de las dimensiones del paradigma post- nueva gestión pública es la capacidad de contar con mecanismos de monitoreo y controles centralizados de todos los programas para los pueblos originarios. Todas las estructuras institucionales revisadas en este documento abordan este punto de manera exhaustiva, contando con mecanismos de monitoreo centralizado y con reglas de imparcialidad en las agencias encargadas de las políticas públicas indígenas.

Así, por ejemplo, podríamos avanzar en un camino similar al australiano, donde el gobierno genera un acuerdo con los pueblos indígenas en una serie de objetivos y reformas prioritarias, las que posteriormente son evaluadas y monitoreadas a través de mecanismos públicos y de fácil acceso a la ciudadanía. Asimismo, se puede desarrollar un plan de desarrollo de datos respecto a la población indígena, permitiendo levantar de manera adecuada las líneas base para el se-

guimiento de los planes y programas. De esta forma, podríamos saber de manera regular qué tanto ha impactado en la calidad de vida de los pueblos indígenas, las políticas públicas desarrolladas por el Estado.

• **Avanzar hacia un compromiso con los pueblos indígenas, que se traduzcan en objetivos medibles y con plazos establecidos para la administración pública.** Los países abordados cuentan con sistemas de objetivos medibles y con plazos establecidos buscando disminuir las brechas entre la población indígena y no indígena, así como también avanzar en opciones de mecanismos de reparación, más allá de la tierra, promoviendo de manera efectiva una mejora en su condición de vida.

Por ejemplo, el Acuerdo *Closing The Gap* de Australia, fue recientemente modificado con foco en la construcción de objetivos conjuntos con los pueblos indígenas, generándose todo un sistema de reporte anual por parte del gobierno central en materia de avances en cada uno de estos objetivos.

Con todo, no debemos olvidar que más allá del carácter especial y complejo que puedan tener las políticas públicas indígenas, estas, al igual que todas las iniciativas de la administración pública, deben contar con estándares de gestión propios de un Estado moderno, asegurando los mayores niveles de calidad para sus ciudadanos.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexander, E. R. (1993). Interorganizational Coordination: Theory and Practice. *Journal of Planning Literature*, 7(4), 328–343.
- Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*, 38, 130–148.
- Aylwin et al. (2013). *Los pueblos indígenas y el derecho*. LOM ediciones. Santiago, Chile.
- Barber, M. (2015). *How to Run A Government*. Penguin UK.
- Borrows, J. (1997). Wampum at Niagara: The Royal Proclamation, Canadian Legal History, and Self-Government. In *Aboriginal and Treaty Rights in Canada: Essays on Law, Equality, and Respect for Difference*. Vancouver: University of British Columbia Press
- Came, H., O’Sullivan, D., & McCreanor, T. (2020). Introducing critical Tiriti policy analysis through a retrospective review of the New Zealand Primary Health Care Strategy. *Ethnicities*, 20(3), 434–456.
- Charlesworth, H y Durbach, A. (2011). Equality for Indigenous Peoples in the Australian Constitution (September 1, 2012). *Australian Indigenous Law Review*, Vol.15, No. 2, pp. 64-73.
- Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2011). The OECD and phases in the International Political Economy, 1961–2011. *Review of International Political Economy*, 18(5), 552–569.
- Cohen, MD, March, J and Olsen, JP (1972) ‘Garbage Can Model of Organizational Choice’, *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1-25.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2008). NPM and beyond: Structure, culture and demography. *International Review of Administrative Sciences*, 74(1), 7–23.
- Davidson, & Coburn. (2021). Multiculturalism Policy Index: Indigenous People. *The Multiculturalism*

Policy Index Project, Queen’s University. Recuperado el 12 de marzo de 2024.

[https://www.queensu.ca/mcp/sites/mcpwww/files/uploaded\\_files/indigenoupeoples/evidence/Indigenous%20Peoples%20Index%20Evidence%202021-WEB.pdf](https://www.queensu.ca/mcp/sites/mcpwww/files/uploaded_files/indigenoupeoples/evidence/Indigenous%20Peoples%20Index%20Evidence%202021-WEB.pdf)

- De Mesquita, E. B. (2016). Political Economy for Public Policy. Princeton University Press.
- Geboe. (2015). Comparative approaches to reconciliation: Canada, United States, Australia and New Zealand. Institute for the study of international development. Recuperado el 12 de marzo de 2024, from <https://iportal.usask.ca/record/24558>.
- Hall, C, Scott, C, and Hood, C (2000) ‘Telecommunications Regulation: Culture, chaos and interdependence inside the regulatory process’, Routledge Advances in Management and Business Studies.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?, Public Administration, 69(1), 3–19.
- Dunleavy, P. y Hood, C. (1994) From Old Public Administration to New Public Management. Public Money and Management, 14, 9-16.
- Hood, C (1995). Control Over Bureaucracy: Cultural Theory and Institutional Variety, Journal of Public Policy, 15(3): 207-30.

## Normativa consultada

### Australia:

- Aborigines Act, 1934
- Racial Discrimination Act 1975
- Aboriginal Land Rights, 1976
- Aboriginal and Torres Strait Islander Commission Act 1989
- Order to Establish the National Indigenous Australians Agency as an Executive Agency 2019

### Canadá:

- Royal Proclamation 1763
- Indian Act 1876, 1951
- Department of Indigenous Services Act, 2019
- Department of Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Act, 2019

### Nueva Zelanda:

- Treaty of Waitangi 1840
- Treaty of Waitangi Act 1975
- Ministry of Maori Development Act 1991
- Maori Land Act - Te Ture Whenua Māori Act 1993
- Maori Language Act 2016
- Cabinet Paper 18-MIN-0083 2018

### Chile:

- Ley Indígena N° 19.253

## Recursos electrónicos consultados

- Australian Government. Productivity Commission (2024). Review of the National Agreement on Closing the Gap. Disponible en: <https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/closing-the-gap-review/report/closing-the-gap-review-webinar.pdf>
- Centro Estudios Públicos: Encuesta CEP Especial Pueblos Originarios. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/encuesta/encuesta-cep-especial-n-87-febrero-julio-2022/>
- Ministerio de Desarrollo Social: Encuesta de Caracterización Socioeconómica 2022. Disponible en: <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen>
- Ministerio de Desarrollo Maorí Nueva Zelanda- Te Puni Kōkiri (s/f). Disponible en <https://www.tpk.govt.nz/en>