



Colonialidad de género y políticas públicas

Gender coloniality and public policies

Gloria Ochoa Sotomayor

Germina, conocimiento para la acción (Santiago, Chile) gochoa@germina.cl

Carolina Maillard Mancilla

Germina, conocimiento para la acción (Santiago, Chile) cmaillard@germina.cl

Kapris Tabilo Veas

Germina, conocimiento para la acción y Universidad Tecnológica de Chile Inacap (Santiago, Chile)
ktabilo@germina.cl

Francisca Marticorena Galleguillos

Germina, conocimiento para la acción (Santiago, Chile) fmarticorena@germina.cl

Resumen

Este artículo reflexiona sobre la relación entre políticas públicas y mujeres indígenas. Para ello se analizan tres factores: la relación histórica que el Estado y sociedad chilena han mantenido con los pueblos indígenas, el sistema patriarcal como marco de definición de género en las políticas institucionales y el modelo neoliberal (necesario de considerar al pensar las políticas públicas en Chile). Además, se plantea la noción de colonialidad del género como un aporte que permite ampliar la discusión sobre la relación entre políticas públicas y mujeres indígenas. Se parte de la premisa de la condición de las autoras como mujeres mestizas e investigadoras, planteando una visión reflexiva de su propia colonialidad de género.

Palabras clave: política, pública, mujer, indígena, colonialidad, género.

Abstract

This article reflects on the relationship between public policies and indigenous women. For this, three factors considered key are analyzed: the historical relationship that the State and Chilean society has maintained with the indigenous peoples, the patriarchal system as a framework of gender definition in institutional policies, and the neoliberal model (necessary to consider when thinking about the public policies in Chile). In addition, the notion of the coloniality of gender is considered as a contribution that allows broadening the discussion on the relationship between public policies and indigenous women. It starts from the premise of the condition of the authors as mestizo and women researchers, posing a reflective vision of their own gender coloniality.

Key words: public, policy, indigenous, women, gender, coloniality.



INTRODUCCION

En este artículo planteamos una reflexión acerca de la colonialidad de género y las políticas públicas. Entendemos por colonialidad de género la imposición de una visión de lo masculino y femenino dominante sobre otra. En este caso en particular, de la visión de género de la sociedad chilena mestiza sobre los pueblos indígenas. Consideramos que esta colonialidad de género se ha producido a lo largo de la relación que han mantenido pueblos indígenas y sociedad europea primero, y sociedad chilena después, la que ha adquirido una particular expresión a través de la implementación de las políticas públicas a partir del periodo posdictatorial (año 1990 en adelante) bajo el marco de acción estatal dominado por un modelo neoliberal de desarrollo.

Pensamos que las políticas públicas operan como dispositivo de la colonialidad de género a través de tres elementos en interacción: la relación histórica que el Estado y sociedad chilena han mantenido con los pueblos indígenas, el sistema patriarcal como marco de definición de género y el modelo neoliberal (necesario de considerar al pensar las políticas públicas en Chile).

Respecto a la relación del Estado y sociedad chilena con los pueblos indígenas, ésta se ha caracterizado por la invisibilización, neutralización o eliminación de su propia forma de ser en el mundo, imponiendo sistemáticamente una manera particular de ser y de hacer. Ya sea porque no cuenta con las metodologías apropiadas para establecer un contacto o un diálogo, o porque es de mayor relevancia sostener la ideología de una nación, una identidad única y homogénea.

De esta manera, la observación de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas permite profundizar en los criterios empleados cuando las intervenciones se orientan específicamente a mujeres indígenas. Por ello, desde una perspectiva histórica y crítica, vemos que las tendencias de las políticas públicas a nivel nacional hacia los pueblos indígenas han implicado que sus miembros deban adecuar su modo de vida a una nueva forma mediada por instituciones e instrumentos desplegados por el Estado-nación para su continuidad.

Por otro lado, la incorporación del enfoque y concepto de género en las políticas públicas ha permitido visibilizar las múltiples opresiones que las mujeres viven, incluidas las mujeres indígenas y cualquier otra no blanca o mestiza en la sociedad chilena contemporánea. Sin embargo, la aproximación y la definición de género utilizada, ha ignorado las experiencias de resistencia y emancipación de las mujeres indígenas en el pasado y en la actualidad y su propia visión de género. Por ello, recogemos la noción de colonialidad del género (Mendoza, 2010) como aporte que permite ampliar la discusión sobre las problemáticas definidas por las políticas públicas y su accionar. Pensamos que esta noción contribuye a mirar reflexiva y críticamente las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas, y a las mujeres indígenas, cuestionando los supuestos coloniales desde los que se instala y perpetúa una relación excluyente. Este planteamiento evidencia que la categoría de género, tal como se comprende en las políticas públicas, resulta ser una imposición desde un pensamiento occidental, binario, excluyente y homogeneizante, sobre otras cosmovisiones.

A lo anterior se suma un marco estatal de acción neoliberal, que se caracteriza por una reducción significativa del Estado, dejando al mercado la regulación de las relaciones sociales, operando el Estado con políticas focalizadas orientadas a individuos identificados como vulnerables, entre los que se



encuentran las mujeres y los pueblos indígenas, entre otros grupos. A pesar de que la política pública en Chile pareciera estar en un proceso de cambio de enfoque hacia una perspectiva de derechos, por lo tanto hacia una política pública garantista y no subsidiaria, es un proceso que aún no ha decantado, imperando una noción de beneficiario sobre sujeto de derecho o de sujeto colectivo de derecho, lo que en el caso de los pueblos indígenas se tensiona frente a la necesidad del Estado de cumplir con las obligaciones adquiridas a nivel internacional, como es el caso del Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La articulación de la triada expuesta y la reflexión respecto a ella surge de la revisión y observación de la relación que el Estado ha establecido con los pueblos indígenas, particularmente con las mujeres indígenas, a partir de estudios realizados respecto al tema y de la experiencia de trabajo de las autoras en una intervención específica con mujeres indígenas habitantes de la zona norte, metropolitana, austral e insular de Chile, que muestran cómo el Estado chileno ha establecido una forma de relacionamiento que apunta permanentemente a su transformación en sujetos asimilables e integrados a la sociedad chilena (a través de la noción de una identidad nacional, de políticas públicas estandarizadas, y de la imposición de un modelo específico de desarrollo), para ubicarlos en un plano de igualdad, que supone la homogenización de prácticas y elementos simbólicos de cada uno a un Estado Nación, fenómeno del que no han estado exentas las mujeres y que identificamos como el despliegue de la colonialidad de género.

Por último, es necesario señalar que este artículo busca plantear un punto de vista crítico que surge desde nuestra posición como mujeres mestizas investigadoras, y por tanto reconociendo o asumiendo el desafío que implica evidenciar los marcos interpretativos desde los cuales hablamos y analizamos, que por cierto también están dados por nuestra propia vivencia de la colonialidad, pero que en este caso queremos utilizar como herramienta reflexiva.

RELACIÓN DEL ESTADO CHILENO CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS: HACIA UNA IDENTIDAD ÚNICA

La relación entre el Estado chileno y los pueblos indígenas ha estado marcada por los fuertes procesos colonizadores producidos por la invasión española y sus consecuencias, así como por el proceso de chilenización vivido a partir de la anexión de territorios a Chile en la segunda mitad del siglo XIX (frontera norte, sur y polinésica). Esta relación se ha caracterizado por la imposición/adaptación de las formas e instituciones de la sociedad nacional respecto a las propias de los pueblos indígenas, expresadas principalmente en la enseñanza escolar, la salud, el trabajo y la evangelización, así como en la ocupación violenta y faltando al derecho de los territorios de estos pueblos. Así, los órganos del llamado poder ejecutivo, judicial y legislativo han tenido relación e impacto en ellos, incluidas las fuerzas armadas y de orden público. La presencia de estas últimas ha sido evidente no solo en el actuar represivo hacia las comunidades mapuche ubicadas en el sur del país, por ejemplo, sino también en zonas aisladas y de frontera en el norte, en el sur austral y en la frontera polinésica, adquiriendo cualidades sutiles y casi amistosas.

En este devenir, lo indígena ha sido conceptualizado de diferentes maneras, algunas asociadas a características negativas que derivan en discriminación y otras en una suerte de esencialismo no historizado de lo indígena que le otorga un carácter casi inamovible, sin transformación e intocado a pesar de los fuertes procesos aculturizadores, colonizadores y de resistencia que han enfrentado los distintos pueblos. Todo ello bajo una visión de mundo y bajo una episteme amparada en la matriz occidental.



Lo indígena ha sido lo no civilizado, lo no humano, lo extranjero, lo extraño, pero también algo puro, valioso, “nuestro” (forma última de asimilación). Calificaciones y representaciones a las que no ha sido ajena la moderna política pública y sus implementadores e implementadoras, así como el conjunto de la sociedad chilena. A lo que se suma el tardío reconocimiento de la ciudadanía y de los derechos de los pueblos indígenas.

A modo de ejemplo, podemos mencionar la relación de los pueblos indígenas de la zona norte del actual territorio nacional con el denominado Estado chileno, la que se inicia en el año 1879 con la Guerra del Pacífico, situación a partir de la cual -producto de la anexión de los territorios meridionales de Perú y Bolivia a Chile-, comienzan a regir lazos jurídicos y políticos modernos, distintos a los que determinaron las relaciones en el periodo colonial y poscolonial, ya que quienes habitaban las zonas interiores andinas pasaron a ser sujetos de las normas y leyes del país beneficiario de la anexión territorial, pero otra cosa fue la posibilidad efectiva de ejercer esos derechos (Gundermann et al., 2013).

Siguiendo a Gundermann et al., la categoría *indio* adquirió un nuevo significado y se asoció con la idea de progreso, situándose en el polo de la ausencia de éste, es decir, lo “indio” pasó a ser aquello más atrasado respecto a los cambios modernizadores que se vivían en las áreas industriales, la urbe o los enclaves productivos. A esta idea agregamos que a medida que se asienta un sentimiento nacionalista, lo “indio” -mediado por la dicotomía progreso/no progreso- se vincula a lo extranjero, principalmente a las personas provenientes de Perú y Bolivia (González en Gavilán 2015: 67). Es decir, lo “indio” era aquello que no ostentaba las señales del progreso, pero también lo “indio” es aquello que proviene de los países vecinos que son percibidos como menos desarrollados, por tanto, se produce una “extranjerización” de lo indígena.

Un segundo ejemplo es la situación de las poblaciones indígenas de la zona austral. Cinco pueblos indígenas habitaban las tierras y costas australes de América del Sur. De ellas hoy se encuentran representantes de las poblaciones yagán y kawésqar¹, a quienes se ha sumado la población huilliche del centro sur de Chile, la que emigró a la zona a fines del siglo XVIII desde el archipiélago de Chiloé (Aguilera, 2013). Continuando con Aguilera, la sociedad dominante ha transitado al menos por cuatro visiones que explican la superioridad europea-blanca-chilena sobre los pueblos indígenas de la zona. Los primeros navegantes vieron estas poblaciones como “salvajes y primitivas” (1520-1843). Luego la población indígena fue tratada como un objeto y forzada a erradicaciones y relocalizaciones en misiones, así como sometida a secuestros y persecución armada por parte de colonos, lo que derivó en la desaparición de la tradición de las sociedades cazadoras recolectoras terrestres y la reducción de la población de los pueblos canoeros por la sedentarización y las enfermedades contagiosas (1881 y 1895). Posteriormente, una vez consolidada la ocupación republicana y el reparto de tierras, los indígenas fueron olvidados e invisibilizados, construyendo un discurso que iba desde la miseria hasta su extinción. Por último, en la chilenuzación de la Patagonia (a partir del conflicto con Argentina en 1978) se afirmó la fragilidad de los “últimos indígenas”. En palabras de Aguilera: “La negación fue reemplazada por el concepto de la extinción, lo que se traducía en el imaginario social en que cada año moría el ‘último’ kawésqar o yagán. El concepto de ‘pureza’ versus el de ‘mestizaje’ cobró importancia como categoría externa; el discurso habitual hacia 1990 giraba en torno a la desaparición total de los ‘indígenas puros’, representado en la persona de algún anciano de las propias comunidades” (Aguilera 2013: 168).

¹ Es importante considerar el proceso de autoidentificación respecto a los pueblos Selk’nam y Aonikenk en personas de esta zona.



Visión que consideramos se encuentra presente hasta hoy, a pesar del reconocimiento legal de la existencia de estas poblaciones en tanto etnias, de la presencia de organizaciones propias y el autoreconocimiento respecto a cada uno de estos pueblos, reflejado en los censos de población.

Por otro lado, la relación del Estado chileno con el pueblo rapa nui, evidencia algo similar. En 1888 se incorpora Isla de Pascua a la soberanía de la nación a través de un “Acuerdo de Voluntades” entre el Estado, y el ariki Atamu Tekena y su consejo de jefes. En este acto Chile se comprometió a entregar educación y desarrollo a sus pobladores y los rapa nui mantendrían sus derechos de propiedad sobre la tierra y las investiduras políticas y sociales de los jefes, sección del acuerdo que no se respetó ni cumplió en los sucesivos gobiernos. Muestra de ello fue la entrega de la totalidad de la isla en arriendo a privados como hacienda ovejera y su inscripción como propiedad fiscal (CVHNT² 2008). La población rapa nui quedó en una situación de privación de sus derechos y de las condiciones necesarias para su subsistencia, tratada como esclava y sometida a constantes abusos (Ramírez 2002, Foerster 2015).

Solo 78 años después, y bajo la permanente acción de protesta de representantes del pueblo rapa nui, el Estado reconoce los derechos civiles con la promulgación de la Ley N° 16.441 de 1966, conocida como “Ley Pascua” que crea el Departamento de Isla de Pascua, e instaura una administración civil y la instalación de diversos servicios públicos en la isla. Moreno y Zurob (2013), señalan que al menos hasta mediados de la década de 1980, los agentes públicos eran portadores de un elevado estatus social, ya que recibían remesas de alimentos y bienes de consumo desde el continente en contraste con la escasez que vivía la población rapa nui.

A través de los ejemplos expuestos, y de la situación actual que viven los pueblos indígenas -como las comunidades mapuche de la Araucanía- podemos aproximarnos a la forma de relación que el Estado chileno ha mantenido con ellos. Por un lado, existe una serie de reglas y normativas que la regulan, incluso resguardan sus derechos. Pero, por otro, estos derechos son vulnerados e invisibilizadas las particularidades y forma de vida de cada pueblo, así como la autonomía sobre sus territorios. Como indica la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato: “Ambos procesos -el de negación de la identidad y existencia de los Pueblos Indígenas a favor de una identidad nacional única, y el de apropiación de su territorio a favor de la consolidación del territorio nacional- si bien fueron exitosos en su objetivo de servir a la formación del Estado Nación chileno, tuvieron consecuencias que se arrastran hasta el presente, en algunos casos desastrosas, para los Pueblos Indígenas” (CVHNT 2008: 532).

Por otra parte, en la relación del Estado chileno con los pueblos indígenas se puede apreciar el impacto diferenciado de género que han tenido sus marcos jurídicos y diversas agencias de asimilación. De este modo, las regulaciones y autorizaciones marítimas afectan a las mujeres yagan de Puerto Williams, ya que los permisos son otorgados solo a pescadores, en su gran mayoría varones, imposibilitando prácticamente la navegación de las mujeres. Dicha práctica cultural es fundamental para este pueblo canoero y permite la mantención y vigencia de su vínculo con el territorio y *maritorio*. No obstante, en la actualidad han sido las propias mujeres las que han impulsado iniciativas de navegación, con escaso respaldo de la institucionalidad.

² Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas.



En otro orden, en la práctica ritual, política y social del *palín*, según descripciones existentes, intervenían hombres y mujeres (Miranda, 2014). Sin embargo, desde la invasión española ha sido reducido su carácter político social a uno lúdico o deportivo y se le ha reconcebido como un 'juego' masculino, reubicando a las mujeres como meras espectadoras. Durante la colonia, se estableció la prohibición de la participación de mujeres en esta práctica, y luego se impusieron restricciones que fueron invisibilizando las acciones sociales vinculadas, sobre todo las políticas y religiosas, como la intervención de la machi y demás mujeres.

A su vez, el proceso de chilenización en la frontera norte del país ha implicado la imposición y/o adaptación de modelos sociales e institucionalidad propias de la sociedad nacional, principalmente a través de la enseñanza escolar, entre otras agencias. Impacto que también ha sido diferenciado según el género que se trate. De este modo, las mujeres del pueblo aymara tuvieron una menor asistencia a los establecimientos educacionales, ya sea porque las familias optaban por el varón como principal interlocutor con el mundo exterior, y para ello la educación formal era central, o porque su ámbito de desempeño estuvo casi exclusivamente restringido al trabajo doméstico. Así, las mujeres accedieron a la escuela más tardíamente que los varones durante el periodo de instalación de la educación formal en el altiplano (Carrasco y Gavilán, 2012).

En el caso de Rapa Nui, la legislación chilena que ordena e instaura la administración civil en la isla, a través de la excepcionalidad que indica la Ley Pascua de 1966, vulnera los derechos de las mujeres y de niñas y niños al considerar penas reducidas a quienes cometen delitos en la isla, incluidos los relativos a abuso sexual y violencia hacia las mujeres.

POLÍTICA PÚBLICA. DE LA BENEFICIARIA NEOLIBERAL A LA SUJETA DE DERECHOS

Desde la dictadura militar Chile ha vivido un proceso orientado a instaurar y mantener un modelo de desarrollo, estableciendo inicialmente condiciones que transformaron radicalmente el rol del Estado, modificando la relación entre éste, la sociedad, la cultura, el sistema político y el mercado, poniendo a éste en el centro de la vida social. Este proceso ha configurado "una cultura, una economía, una política, una ciudadanía y un estilo de vida profundamente neoliberal" (Gómez, 2007), situación que se ha extendido sin mayores contratiempos desde 1974 hasta hoy. Las políticas públicas en Chile, por tanto, son la consecuencia de este proceso sostenido y estructural, el que es posible observar en toda nuestra sociedad.

Este proceso de 'neoliberalización' de la sociedad chilena y de sus políticas públicas -cuyos rasgos característicos son ser políticamente conservadoras, mediáticas, ampliamente despolitizadas, mercantilizadas, socialmente fragmentadas y desiguales, individualistas y competitivas (Gómez, 2007)- influyó en que se introdujeran mecanismos de mercado en la asignación de recursos públicos y la implementación de medidas concretas que redujeron las prestaciones universales, atacando el sistema integral de políticas públicas instalado en los modelos económicos previos, focalizando los recursos públicos en los segmentos más pobres de la población, siendo éstos observados y tratados como 'objetos' de la política social, carentes y desprotegidos, como es el caso de las mujeres y los indígenas, y en consecuencia de las mujeres indígenas (aunque como categoría de política pública se encuentre poco desarrollada).



Posteriormente, esta mirada asistencial y objetivista hacia la o el ‘desprotegido’ o ‘carente’ fue transitando hacia una mirada centrada en el sujeto como actor central en la política social, lo que es consecuencia de diversos procesos de desarrollo y democratización que se han desplegado en América Latina y que han establecido el desafío de implementar políticas sociales equitativas y coherentes con las particularidades socioeconómicas y culturales de las personas.

En este marco, el Estado chileno ha intentado transitar desde una perspectiva subsidiaria que se interesa por personas en situación de pobreza, carentes, beneficiarias y ‘objeto’ de una política, hacia una mirada afincada en el enfoque de derechos, en que las potencialidades de los sujetos se relevan, donde aparecen como ‘agentes’ de su propia transformación. Este intento está enmarcado en una serie de acuerdos internacionales a los que Chile debe responder, tanto en lo referido a las mujeres como a los pueblos indígenas, como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o el Convenio N°169 de la OIT.

Por otro lado, las políticas públicas en Chile se han construido sobre un entramado de saberes respecto a las mujeres y respecto a los pueblos indígenas que están afincadas en una lógica patriarcal, por un lado, y en una colonial, por otro, que no necesariamente responde a la realidad de las y los sujetos a los que va orientada dicha política. Lo que es posible verificar en uno de los programas emblemáticos implementado para los pueblos indígenas: el Programa Orígenes. Éste respondió a una acción focalizada en la población indígena más vulnerable, entendida como la que habita en espacios rurales, dejando de lado a la población indígena urbana que es la mayoritaria en el país, en el que tampoco se incluyeron consideraciones de género (DIPRES, 2010).

La mujer indígena como categoría de política pública, como sujeto particular del accionar estatal, se ha ido dibujando paulatinamente, aunque aún se sostiene solo a través de acciones específicas. Por ejemplo, al observar el quehacer de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), no se evidencia una línea de trabajo específica al respecto. En los últimos años ha realizado estudios para la caracterización de las mujeres indígenas y conocer su situación, debido al informe emanado de las observaciones de la CEDAW respecto a la falta de información específica sobre mujeres indígenas en el ámbito urbano y rural (CEDAW, 2012). Si no existe la visibilización del sujeto, menos se podrá levantar, contar y analizar información respecto a éste.

Por tanto, frente a la necesidad de responder a los compromisos de gestión instaurados en el proceso de modernización del Estado, siendo uno de ellos la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, y frente a las recomendaciones de organismos internacionales, un sujeto de políticas públicas denominado mujer indígena debe incorporarse en otras categorías posibles, manejables y comprensibles para el Estado para ser efectivamente consideradas, ya sea como: mujeres campesinas, mujeres rurales, mujeres productoras/agricultoras, personas indígenas en general. Una excepción lo constituye la conmemoración del Día Internacional de la Mujer Indígena y las iniciativas de fortalecimiento económico como las ferias, donde las mujeres indígenas pueden comercializar sus productos.

Al momento de hablar de las posibilidades de participación de las mujeres indígenas en la oferta pública de iniciativas, el Estado reproduce una mirada colonialista que no se ha hecho cargo de las transformaciones que han experimentado las mujeres indígenas en el tiempo. Más aún, les entrega una



oferta cada vez mayor, sin considerar las particularidades ya señaladas y las diferencias en la construcción de género de cada pueblo y su respectivo devenir histórico.

Al respecto, aunque se refiera a la sociedad mexicana, el siguiente planteamiento de la lingüista mixe Yásnaya Aguilar ilustra las formas de operar de la institucionalidad y sociedad en Chile: “En el caso de los pueblos indígenas, el hecho de que constituyamos un ‘otro’ uniforme y homogéneo para la mayoría de la población mexicana sorprende, por decir, lo menos; sobre todo, considerando que formamos parte del mismo estado-nación, que llevamos una convivencia de cinco siglos y que, además de todo, en el discurso se habla con orgullo del mestizaje físico y cultural de nuestro país. En este caso no hay distancia geográfica que valga para justificar la homogenización que se hace del mundo indígena. La nulificación de nuestras complejidades y diferencias sólo evidencia que, a pesar del tiempo y la mutua convivencia, aún no establecemos una relación realmente verdadera y de iguales que propicie un conocimiento profundo y un intercambio intenso” (Yásnaya Aguilar en Gargallo 2014:10).

POLÍTICAS DE GÉNERO Y MUJERES INDÍGENAS, LA COLONIALIDAD DE GÉNERO

La instalación de las políticas de género en Chile se ha realizado a través del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y luego, en el año 2016, desde el Ministerio de la Mujer y de la Equidad de Género. Uno de los principales logros del SERNAM fue instalar como práctica institucional la incorporación de la perspectiva de género, con diferentes resultados en los distintos organismos públicos, y con distintos niveles de incorporación, rechazo o evasión durante los años de implementación, entendiendo género como un conjunto de ideas, creencias y atribuciones asignados a hombres y a mujeres según el momento histórico y cultural específico que determinan las relaciones entre ambos.

La perspectiva de género en las políticas públicas ha tenido una evolución progresiva, en torno a tres enfoques: Mujer en Desarrollo, Género en Desarrollo y Transversalización de Género. Lo anterior ha implicado, por un lado, el posicionamiento de las mujeres en áreas clave para el desarrollo, a partir de la aplicación de políticas públicas específicas para grupos de mujeres y, por otro lado, políticas públicas destinadas a la promoción del trato igualitario e igualdad de derechos de las mujeres, y la incorporación de la perspectiva de género de manera transversal en el quehacer público, buscando un efecto integral a nivel cultural y organizacional.

En Chile la implementación de políticas de género puede observarse en cuatro períodos (Reyes en Solar 2010). La primera etapa se inicia con la creación del SERNAM, como compromiso por visibilizar y corregir las desigualdades e inequidades de género, frenar la reproducción de desigualdades a través de las políticas públicas y transformar las relaciones de género. Esta primera fase, se caracteriza por el diagnóstico, diseño y coordinación de programas sociales de alto impacto dirigidos a mujeres, un impulso a las actividades económicas realizadas por las mujeres a través de la capacitación laboral y el microemprendimiento, la coordinación intersectorial y capacitación al interior de las instituciones públicas, procesos de Reformas legislativas, firmas de convenios y creación de comisiones intersectoriales, interministeriales y regionales para la implementación del primer Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (1994-1999). Lo que daría inicio a la segunda etapa donde se incorpora el concepto de “Enfoque de Género en las Políticas Públicas”, para sumar a la intersectorialidad inicial la transversalización, y se elabora el segundo Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2000-2010). La tercera etapa correspondería a la instalación, en el año 2002, del Sistema de Equidad de



Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), siendo distinguido en el concurso de políticas, planes y programas nacionales con impacto en la igualdad de género en América Latina y El Caribe, otorgado por el BID. La cuarta etapa, se inicia en el año 2006 con Michelle Bachelet como la primera presidenta de Chile, siendo prioridad de su programa la Equidad de Género, fortaleciendo la transversalización, la intersectorialidad identificando brechas que requieren focalización e incorporando Agendas Regionales de Género. Y podríamos considerar que la creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género en el segundo gobierno de la presidenta Bachelet sería una quinta etapa, al adquirir carácter ministerial.

La mención específica a mujeres indígenas surge en la primera Agenda de Equidad de Género 2006-2010, en la cual se enuncia: “Eliminar o reducir las brechas que existen entre mujeres y hombres, pero también aquellas que existen entre mujeres, como son la brecha entre el campo y la ciudad, entre las *mujeres indígenas* y las que no lo son, entre las de sectores populares y las de sectores sociales de mayor escolaridad, entre las jóvenes y mujeres mayores; entre las mujeres que tienen alguna discapacidad y las que no la tienen” (SERNAM 2015: 15). Asimismo, en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2000-2010) son mencionados lineamientos que incluyen a las mujeres indígenas en los apartados “Sobre la autonomía económica de las mujeres y la superación de la pobreza”, “Bienestar en la vida cotidiana y calidad de vida” y “Enfoque de género en las políticas públicas”.

Al analizar cada uno de los lineamientos enunciados, se desprende la identificación de necesidades relativas a la inequidad en el acceso a la propiedad de la tierra y a derechos de agua de las mujeres indígenas, al igual que las mujeres rurales; la falta de programas de fomento, capacitación laboral y apoyo ocupacional para ingresar al mercado y el acceso a la enseñanza desde niveles básicos a universitarios, donde las mujeres indígenas son posicionadas junto a las mujeres jóvenes, rurales y jefas de hogar. También se identifica la necesidad de generar instancias de coordinación y diseño de políticas de los organismos públicos a nivel nacional y regional, con las organizaciones indígenas, al igual que de la sociedad civil, incluidos productores y asalariadas agrícolas; y la falta de oportunidades de las mujeres para participar en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente y que inciden en su calidad de vida, donde se menciona la inclusión de las mujeres de “etnias”. En la Agenda de Género 2014-2018 no se encuentran líneas específicas respecto a mujeres indígenas, aunque en el informe de resultados de la agenda se destaca su participación en el proceso constituyente, como parte de la medida “Enfoque de género presente en el diseño de la nueva constitución política” y en la medida “21 Programas de apoyo al emprendimiento”, a través de la Feria Nacional de Mujeres Indígenas.

La Ley que crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (Ley N° 20820, 2015) en su artículo 1° indica que: “La equidad de género comprende el trato idéntico o diferenciado entre hombres y mujeres que resulta en una total ausencia de cualquier forma de discriminación arbitraria contra las mujeres por ser tales, en lo que respecta al goce y ejercicio de todos sus derechos humanos”. Por su parte en el artículo 2° señala que al Ministerio le corresponderá planificar y desarrollar políticas y medidas especiales con pertinencia cultural. Mientras que en la letra q) del artículo 3° indica que deberá fomentar “medidas en favor de las mujeres que reconozcan y resguarden la multiculturalidad y las identidades étnicas, respetando sus propias visiones, prácticas, necesidades y creencias, en armonía con los derechos humanos”.



En un primer momento, tales lineamientos dan cuenta de las mujeres indígenas como parte de un subgrupo que sin mayores distinciones reúne a mujeres rurales, jóvenes, con capacidades diferentes y jefas de hogar. Con medidas y procedimientos que apuntan principalmente a criterios estatales o institucionales de bienestar o en pro del mejoramiento de la calidad de vida, no necesariamente los atingentes a cada pueblo. Posteriormente, se asume la diferenciación cultural y las identidades étnicas, al menos en los principios establecidos en la Ley N° 20820.

Por otro lado, el enfoque de igualdad -aunque en la nueva ley se cambió por equidad- presente en la instalación de la política de género en Chile, ha significado la implementación de programas que fomentan una noción homogénea con respecto a ser mujer, obviando particularidades y brechas existentes entre éstas, aunque como vemos en la creación del nuevo Ministerio se reconoce la diversidad y multiculturalidad. Sin embargo, permanece la advertencia de Jabarda (2012) que señala que la hegemonía de un determinado feminismo, desde donde podemos desprender el enfoque de género que se ha instalado hasta ahora en Chile, llamado blanco u occidental, ha anulado otras formas no solo de definir las estructuras que oprimen a las mujeres, en sus características diversas, sino también las estrategias políticas que pueden transformarlas (Barrientos, 2017), lo que pondrá en tensión las definiciones y directrices que la nueva institucionalidad lleve a cabo.

La noción de igualdad, en vez de generar un horizonte, se ha establecido como base, es decir, tratar de la misma manera a mujeres y hombres, y a mujeres entre sí, a pesar de sus diferencias con el fin de no discriminar. Sin embargo, esto ha llevado a no considerar las distintas formas de ser mujer y de sus realidades, de cierta forma ha impuesto una ceguera de género³ con alcances culturales específicos, que ahora se busca reconocer, aunque no se especifica cómo. La expresión de ello se evidencia en la forma de intervenir de las instituciones públicas, incluso en aquellos lugares donde la presencia de población indígena es significativa. Por ejemplo, en el levantamiento de información diferenciada por sexo y por etnia, ya que no siempre se cuenta con instrumental ni indicadores que permitan establecer y conocer las diferencias presentes en la vida social de mujeres y hombres de pueblos indígenas. Al mismo tiempo, la declaración de funcionarias y funcionarios respecto a la identificación de problemáticas que afectan a las mujeres indígenas o a la situación de ellas, es que tal pregunta o indicador no se incorpora para no ejercer discriminación y que el espíritu de sus programas es que todas las mujeres son iguales, igualdad que finalmente invisibiliza (CONADI 2014, 2015, 2016).

En este sentido, la sola inclusión de la noción de pertinencia cultural, la multiculturalidad e identidades étnicas, así como la de mujeres indígenas como grupo, de manera conceptual, no asegura la atención en sus problemáticas particulares. Junto con ello, la ausencia de especificaciones o de lineamientos puntuales muchas veces lleva a que se implementen las políticas de género en base a categorías o estereotipos asociados a lo indígena bajo supuestos coloniales.

En el último tiempo, se ha puesto en tela de juicio la relación que establece el Estado chileno con las mujeres indígenas, por ejemplo, a través de la situación en que se efectuó el parto de Lorenza Cayuhán, la cual dio a luz engrillada a fines del año 2016 y la situación a la que ha estado expuesta la machi Francisca

³ Se alude al concepto ceguera de género, cuando no se reconoce los roles y responsabilidades atribuidos a hombres/niños y a mujeres/niñas según distintos contextos sociales, culturales, económicos y políticos. Los proyectos, programas, políticas y actitudes que son ciegos al género no tienen en cuenta estas diferencias, por lo que no las transforman y mantienen la estructura desigual de las relaciones de género.



Linconao, en el marco del caso Luchsinger-Mackay. De esta manera, se evidencia la tensión que existe entre la política del reconocimiento -expresada en la integración en los calendarios oficiales de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer Indígena, o premios y distinciones por el aporte de las mujeres indígenas a la cultura, por ejemplo- y por la otra, la negación de sus tradiciones ancestrales y la falta de garantía a sus derechos.

De esta manera, surge la pregunta si la sola aplicación de una política de género en Chile implica una posibilidad disruptiva real, que trastoque los órdenes patriarcales y reconfigure las lógicas del poder (Barrientos 2017) y cómo se enfrenta la homogenización frente a la diversidad cultural que supone la existencia de distintas identidades indígenas y de distintas construcciones de género.

REFLEXIÓN FINAL

Una de las consecuencias del proceso colonizador ejemplificado ha sido lo que Mendoza (2010) llama “la colonialidad género”, es decir, la imposición/adaptación de relaciones y roles de género propios de la cultura colonizadora, en contraposición a la propia de los pueblos originarios de estos territorios. Así como aquellas derivadas de la violencia de género en los procesos colonizadores y de asentamiento del Estado nación, incluida la imposición de los estándares de belleza y construcción de lo femenino instalados después (Maillard et al. 2012).

Esta colonización de género no ha sido extraña a las políticas públicas, las que han visualizado a la mujer en general, y a la mujer indígena en particular, como madre, centrándose en su rol doméstico y reproductivo asociado a lo que Montecino (2001) ha denominado la política de lo maternal y que podemos proyectar al ámbito de las políticas públicas. Es decir, la construcción de las mujeres indígenas corresponde a la construcción que la sociedad chilena (mestiza) tiene de la mujer, la que ha sido principalmente determinada por su rol de madre, excluyéndose de esta construcción de género las otras posibilidades de expresión del ser femenino (principalmente su sexualidad). También desde una perspectiva adultocéntrica, siendo la mujer indígena encarnada en la representación de las ancianas. Así como ruralizante, centrando la experiencia indígena en la vida en comunidades del interior y/o en territorios aislados, olvidando la fuerte migración y presencia indígena en las zonas urbanas, como la capital del país.

Esta visión priva a las mujeres indígenas de la heterogeneidad propia existente en ellas, generando acciones que responden a esa condición maternal al ser convocadas a ámbitos de acción de carácter doméstico y reproductivo (salud, educación de la lengua y generación de ingresos a través de emprendimientos basados en la artesanía y la gastronomía) a priori, sin mediar una revisión y reflexión al respecto (CONADI 2014, 2015 y 2016).

Por otro lado, es importante considerar también los espacios de socialización en los que los pueblos indígenas, y las mujeres indígenas en particular, se han visto involucrados a partir de la consolidación del Estado chileno, principalmente a través del trabajo, las misiones religiosas y la educación institucionalizada. Estos espacios de socialización han entregado a las mujeres indígenas las expectativas de género propias de la sociedad chilena, instalando una particular construcción de género a partir de ella, la que en distinta medida ha sido apropiada o no por estas mujeres, lo que otorga mayor complejidad a la aproximación que se haga desde las políticas públicas a las mujeres indígenas.



Entonces aquí nos preguntamos cuál debería ser el objetivo de una política pública destinada a los pueblos indígenas, y si cabe en ese objetivo definir una política pública destinada a las mujeres indígenas, más aún, cuando hemos visto que el ser mujer indígena no es dissociable de su pertenencia a un colectivo y que todas las mujeres indígenas no son necesariamente iguales entre sí. Por otro lado, considerando que la categoría mujer no es un universal que deba ser privado de una perspectiva histórica y contextualizada. En el marco de la triada relación histórica Estado y sociedad chilena con los pueblos indígenas, sistema patriarcal como marco de definición de género y modelo neoliberal que se mantiene. Así, ¿qué significa que una política pública sea social y culturalmente pertinente y focalizada a la satisfacción de las necesidades particulares de los pueblos indígenas y de las mujeres indígenas?, ¿cómo se ha de concretar esto en la acción institucional?

Es interesante la salida y propuesta que Lugones plantea en este sentido, desde una posición feminista y transformadora, instalando la necesidad de precaución respecto a realizar lecturas *generizadas* de las cosmologías para las cuales dicha lectura puede ser inconducente, sino más bien entender primeramente dichas cosmologías (Lugones 2011). Por lo anterior, propone que, desde nuestro propio reconocimiento y resistencia a la colonialidad del género, podemos emprender las primeras posibilidades de comprendernos desde nuestros universos distintos y no imponiendo las categorías de uno sobre otro. De esta forma, la invitación es a mirarnos y re-mirarnos desde nuestra propia perspectiva colonizadora y ser capaces de enfrentarla críticamente, intentando superarla o al menos dejarla en evidencia, tanto para la relación con los pueblos indígenas en general como respecto a las mujeres indígenas en particular.

Recogiendo los planteamientos expuestos respecto a la necesidad de mirar críticamente los conceptos en los que las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas y hacia las mujeres indígenas se inspiran, planteamos la posibilidad de que las personas que diseñan e implementan estas iniciativas puedan incorporar los elementos críticos señalados. Si bien, existen factores estructurales presentes en las instituciones públicas difíciles de superar, la nueva institucionalidad expresada en el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género la dota de nuevos marcos, también existen acciones de micro política que podrían generar impacto en las macro políticas, recogiendo desde la experiencia institucional los aciertos y desaciertos, y retroalimentándose desde la propia posición de los pueblos y mujeres indígenas, para que con su participación y reconocimiento como pueblos, se apunte a superar los contenidos de colonialidad del género que hemos visto.

Referencias

Aguilera, N. (2013). Pueblos indígenas en Magallanes: perspectivas en el siglo XXI, pp. 160-180. En: J. Durston (coord.) *Pueblos originarios y sociedad nacional en Chile: la interculturalidad en las prácticas sociales*. Santiago: Sistema de las Naciones Unidas en Chile.

Barrientos, P. (2017). Ecos y tensiones de la tradición anticolonialista latinoamericana en las reflexiones de los feminismos descoloniales y antirracistas: ¿cómo pensar el género sin reproducir sus violencias? *Revista Punto Género* 7: 30-45. <https://doi.org/10.5354/0719-0417.2017.46225>

Carrasco, A. y Gavilán, V. (2012). Influencia del proceso de enseñanza escolar fiscal en la socialización de mujeres y hombres aymara de la zona altiplánica del norte de Chile. *Estudios Atacameños* 44: 73-88. <https://doi.org/10.4067/S0718-10432012000200004>



- CEDAW (2012). *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53º período de sesiones (1º a 19 de octubre de 2012)*. Santiago: Naciones Unidas. <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/325/CEDAW-Chile-2012-ESP.pdf?sequence=1>
- CONADI (2014). *Estudio diagnóstico mujeres indígenas macro zona norte*. Temuco: CONADI, Ministerio de Desarrollo Social.
- CONADI (2015). *Estudio mujeres indígenas zona austral*. Temuco: CONADI, Ministerio de Desarrollo Social.
- CONADI (2016). *Estudio mujeres indígenas zona metropolitana y rapa nui*. Temuco: CONADI, Ministerio de Desarrollo Social.
- CVHNT (2008). *Informe de la comisión de verdad histórica y nuevo trato con los pueblos indígenas*. Santiago: Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas.
- DIPRES (2010). *Informe final de evaluación. Programa de Desarrollo Indígena MIDEPLAN-BID–Orígenes fase II*. Santiago: DIPRES. http://www.dipres.gob.cl/597/articles-141177_informe_final.pdf
- Foerster, R. (2015). *Rapa Nui. El colonialismo republicano chileno cuestionado (1902-1905)*. Santiago: Catalonia.
- Gargallo, F. (2014). *Feminismos desde Abya Yala. Ideas y proposiciones de las mujeres de 607 pueblos en nuestra América*. Ciudad de México: Editorial Corte y Confección. <https://francescagargallo.files.wordpress.com/2014/01/francesca-gargallo-feminismos-desde-abya-yala-ene20141.pdf>
- Gavilán, V. (2015). Ser indio y ciudadano en el norte chileno. Etnicidad y estatus de pertenencia a la comunidad nacional y política. *Revista de Geografía Norte Grande* 60: 63-77. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022015000100004>
- Gómez, J. (2007). Chile 1990- 2007. Una sociedad neoliberal avanzada. *Revista de Sociología* 21: 55-78. <http://doi.org/10.5354/0719-529X.2007.27517>
- Gunderman, H., Ancapi, A. y Barrios, L. (2013). Aymara, las relaciones interétnicas, pp. 50-71. En: J. Durston (coord.) *Pueblos originarios y sociedad nacional en Chile: la interculturalidad en las prácticas sociales*. Santiago: Sistema de las Naciones Unidas en Chile.
- Jabarda, M. (2012). *Feminismos negros. Una antología*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Lugones, M. (2011). Hacia un feminismo descolonial. *La manzana de la discordia* 6(2): 105-119 http://revistas.univalle.edu.co/index.php/la_manzana_de_la_discordia/article/view/1504
- Maillard, C., Ochoa, G., Solar, X. y Tabilo, K. (2012). *Mujeres y vulnerabilidades ante el VIH/SIDA en la región de Arica y Parinacota. Diálogos participativos 2011*. Santiago: ONUSIDA-PNUD.
- Mendoza, B. (2010). La epistemología del sur, la colonialidad del género y el feminismo latinoamericano, pp. 19-36. En: Y. Espinosa. *Aproximaciones críticas a las prácticas teórico-políticas del feminismo latinoamericano*. Buenos Aires: En la Frontera. https://simposioestudiosfeministasct.files.wordpress.com/2015/03/mendoza_la_epistemologia_del_sur.pdf



Miranda, R. (2014). El palín, juego sagrado mapuche. La bola veloz. *Revista PAT* 58: 68-73.

Montecino, S. (2001). *Madres y huachos. Alegorías del mestizaje chileno*. Santiago: Editorial Sudamericana.

Moreno, C. y Zurob, C. (2013). Los rapanui y sus relaciones interculturales, pp. 50-71. En: J. Durston (coord.) *Pueblos originarios y sociedad nacional en Chile: la interculturalidad en las prácticas sociales*. Santiago: Sistema de las Naciones Unidas en Chile.

Ramírez, J. (2002). *Rapa Nui. Manual de arqueología e historia*. Valparaíso: Centro de Estudios Rapa Nui, Universidad de Valparaíso. <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-8415.html>

SERNAM (2015). *Agenda de género 2006-2010*. Santiago: SERNAM.

<http://estudios.sernam.cl/?m=e&i=102>

Solar, X. (2010). *Género y políticas públicas. Estado del arte*. Santiago: Germina, conocimiento para la acción. https://germina.cl/wp-content/uploads/2018/04/publicacion2_genero_politicas_publicas_estado_del_arte.pdf

Recibido el 12 Abr 2018

Aceptado el 25 Sep 2018