

POLÍTICAS PÚBLICAS INDÍGENAS EN CHILE Y EL DESAFÍO DE LA MULTICULTURALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA: PRIMERAS EVIDENCIAS DESDE UN ESTUDIO DE CASO

Verónica de Lourdes Figueroa Huencho

Universidad de Chile

Resumen

América Latina posee una diversidad que se manifiesta en la existencia de más de 400 pueblos indígenas, cada uno de los cuales tiene su idioma, su organización social, su cosmovisión, su sistema económico y su modelo de producción adaptado a su ecosistema (Deruyttere, 1999). En ese contexto es un gran desafío atender las demandas de los pueblos indígenas para evitar los conflictos entre estos y las sociedades “dominantes” sin perder la perspectiva multicultural y sin dejar de lado aspectos culturales, valóricos y normativos. Algunas preguntas a las que se dará respuesta en el presente artículo, en el marco de la realidad chilena, son: ¿Cuáles han sido los principales tópicos considerados por los últimos gobiernos en torno a las políticas indígenas? ¿Cuáles son sus reales contribuciones a la mejora de estos pueblos? Este artículo aborda los principales hitos de las políticas públicas indígenas en Chile a la luz del marco que ofrece el multiculturalismo, en un intento por reconocer cuáles son sus principales énfasis y contenidos. [**Palabras clave:** Multiculturalidad; pueblos indígenas; políticas públicas; Chile]

Abstract

Latin America's diversity is manifested through more than 400 indigenous groups, each of whom has its own language, social organization, worldview, economic system, and production model adapted to its ecosystem (Deruyttere, 1999). In this context, it is a great challenge to meet the demands of indigenous peoples to avoid conflicts between them and the “dominant” societies without losing the multicultural perspective and without neglecting cultural, value and normative aspects. Some questions that will be answered in this article, within the framework of the Chilean reality, are: What have been the main topics considered by recent governments concerning indigenous policies? What are the real contributions to the betterment of these populations? This paper addresses the main milestones

of indigenous public policies in Chile in the light of the framework offered by multiculturalism, in an attempt to identify what its main emphases and contents are. [**Keywords:** Multiculturalism; indigenous peoples; public policies; Chile]

I. Introducción

El análisis de los procesos de formulación de políticas públicas ha sido ampliamente estudiado desde diferentes perspectivas tanto en la literatura latinoamericana como anglosajona (Olavarría, 2010). Sin embargo, durante los últimos años ha alcanzado creciente interés entre autoridades, políticos y académicos la necesidad de abordar dicho análisis desde una perspectiva más compleja, que permita solucionar los problemas que aquejan a la mayoría de los pueblos indígenas de la región, y que supone incorporar variables culturales, relacionales, principios y valores diversos, dando cuenta de una realidad multicultural que impone nuevos desafíos y avances en las agendas de formulación de políticas públicas.

En ese sentido, la realidad multicultural actual implica la búsqueda de nuevas formas de convivencia armónica y respetuosa, donde las políticas públicas no solo deben ser capaces de dar cuenta de la diferencia en un marco de igualdad, sino que deben ser diseñadas desde la mirada de sus propios destinatarios: los pueblos indígenas. Solo así se generarán espacios virtuosos de participación, ya que, como señala Alan Touraine “el multiculturalismo solo tiene sentido si se define como la combinación, en un territorio dado, de una unidad social y de una pluralidad cultural mediante intercambios”. Este agrega que “es necesario articular lo particular y lo universal porque solo así es posible la convivencia” (Touraine, 1995).

En términos de multiculturalidad, América Latina posee una diversidad que se manifiesta en la existencia de más de 400 pueblos indígenas, cada uno de los cuáles tiene su idioma, su organización social, su cosmovisión, su sistema económico y su modelo de producción adaptado a su ecosistema (Deruyttere, 1999). Sin embargo, la mayoría de estos pueblos han sufrido un proceso de “asimilación” histórica con la cultura dominante, que los ha obligado en muchos casos a dejar de lado su propia cultura e identidad, situación que se ha agravado con los crecientes procesos migratorios hacia zonas urbanas y los procesos de modernización económica y cultural (Ancán, 1994).

Podríamos decir que en el contexto latinoamericano se presenta un gran desafío: atender las demandas de los pueblos

indígenas evitando los conflictos entre estos y las sociedades “dominantes”, pero sin perder la perspectiva multicultural, sin dejar de lado aspectos culturales, valóricos y normativos. Solo así las relaciones podrán ser justas y beneficiosas para ambos (Kymlicka, 2003). Junto con lo anterior, aparece otra variable que impone acciones específicas a los gobiernos con respecto al desarrollo de estos pueblos: la correlación entre etnicidad y pobreza (Plant, 1998).

Surgen, entonces, algunas preguntas que deberán ser respondidas en el marco de la realidad chilena ¿Cuáles han sido los principales tópicos considerados por los últimos gobiernos en torno a las políticas indígenas? ¿Cuáles son sus reales contribuciones a la mejora de estos pueblos? De acuerdo con algunos modelos de formulación de políticas públicas (Kingdon, 1995), existen una serie de problemas que son considerados relevantes para los tomadores de decisiones, por lo que ingresan a la agenda pública y tienen la posibilidad de convertirse en política pública. Para el caso de los pueblos indígenas en Chile, es posible evidenciar diferentes momentos en los cuáles sus demandas fueron objeto de política pública, aunque por causas distintas, con énfasis y resultados diversos.

En ese sentido, es la llegada de la democracia a Chile en el año 1990 lo que constituye uno de los cambios más importantes en las políticas indígenas chilenas, especialmente a partir del “Acuerdo de Nueva Imperial”, suscrito en el año 1989 entre los pueblos indígenas y el entonces candidato a la presidencia Patricio Aylwin. El Acuerdo recogía gran parte de las reivindicaciones de estos pueblos y supuso el primer mecanismo de articulación de las políticas que se fueron sucediendo en los distintos gobiernos de la Concertación de Partidos Políticos por la Democracia.

Este Acuerdo tuvo implicaciones de carácter histórico pues fue la primera vez que estaban representados todos los pueblos indígenas a través del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y otras organizaciones, dando inicio a lo que se llamó “una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, en que se dio por superada la política de división de las comunidades y de asimilación de los pueblos indígenas a la sociedad” (CONADI, 2011). Como parte de este Acuerdo, en 1993, durante el gobierno de Patricio Aylwin, se promulga la ley N° 19.253 que “establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena” (CONADI), la cual se diferencia sustancialmente de los cuerpos de la legalidad tradicional conocida en Chile, que

siempre se caracterizaron por un tratamiento bajo régimen de igualdad jurídica a la población indígena, desconociendo, tanto derechos consuetudinarios como especificidad cultural.

Durante el gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) se continuó profundizando en los puntos sustantivos del Acuerdo, con un énfasis en la modernización de la gestión pública, a través de la política “Plan de Desarrollo Interministerial”, donde se intentaba mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas y responder a sus necesidades más urgentes. Sin embargo, no existió una política clara, sino que esta más bien se definió a partir de un conflicto particular, generado por la construcción de una represa en territorio pehuenche.

Otro hito importante en materia de políticas públicas indígenas se dio durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006) donde se inició un nuevo proceso de conversación con los pueblos indígenas sobre la base de la política pública denominada “*Nuevo Trato hacia los Pueblos Indígenas 2004-2010*”. En este se dieron pasos importantes para involucrarlos en el desarrollo del país, privilegiando aspectos referidos a mecanismos institucionales, jurídicos y políticos que permitieran una plena participación, reconocimiento y goce de los derechos de los pueblos indígenas en un sistema democrático (Comisión Verdad y Nuevo Trato, 2003).

En el siguiente período, correspondiente a la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), ya desde el programa de gobierno se incluyeron una serie de temas relacionados con los pueblos indígenas, que derivó en la aprobación, ratificación y puesta en marcha del Convenio 169 de la OIT en el año 2008. Además, se aprueban la ley 20.249 que crea el espacio costero marino de los Pueblos Indígenas, la indicación al proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional de enseñanza con el objetivo de incluir la diversidad cultural en la enseñanza básica y media, la reforma constitucional que establece la creación de territorios especiales como Isla de Pascua y el nombramiento de un Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, entre otras. Asimismo, se establece la política denominada “Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad (2008), donde se fija una nueva agenda de discusión política entre el Estado y los Pueblos Indígenas, generando desafíos institucionales y de decisiones en términos de concepción, pertinencia, eficacia y gestión (Mideplan, 2010).

Sin embargo, aun cuando esta primera revisión da cuenta de avances importantes, los conflictos vividos en nuestro país

durante el último tiempo¹ así como datos aportados de diferentes fuentes demuestran la necesidad de mejorar los mecanismos de formulación de las políticas públicas indígenas. Esta ponencia aborda el análisis integrado de los principales hitos de las políticas públicas indígenas en Chile a la luz del marco que ofrece el multiculturalismo, en un intento por reconocer cuáles son sus principales énfasis y contenidos.

II. La difícil relación entre el multiculturalismo y el desarrollo de los pueblos indígenas:

1. Aportes del multiculturalismo al análisis de los pueblos indígenas

Desde hace unas cuatro décadas, el multiculturalismo se ha convertido en un fenómeno que plantea nuevos desafíos a la convivencia en las sociedades democráticas avanzadas, siendo uno de los temas decisivos de nuestro tiempo. Esta relevancia se puede evidenciar tanto en términos teóricos como empíricos.

En términos teóricos, una revisión de la literatura asociada al multiculturalismo muestra que existen diferentes aproximaciones para su estudio y análisis (Kymlicka, 2003; Bokser, 2007; Kymlicka, 2007; McLaughlin y Neal, 2007; de la Fuente, 2008), las que pueden ser agrupadas en torno a tres perspectivas interrelacionadas (Bello, 2004):

- a. Una primera perspectiva descriptiva y explicativa, que entiende el multiculturalismo como un proceso sociológico y cultural, un hecho social que existe en la mayoría de los Estados nacionales (Bonfil Batalla, 1982; Touraine, 1995).
- b. Una segunda perspectiva normativa, que aboga por el respeto, valoración y aceptación de la diversidad cultural de los individuos y grupos en un marco de derechos y deberes diferenciados, entendido como un “multiculturalismo de Estado” para superar las desigualdades que se generan en la sociedad como resultado de las diferencias culturales (Kymlicka, 2003; 2007; Candau, 2001; Bello, 2004; Máiz, 2004)
- c. Una tercera perspectiva filosófica o doctrinaria, entendida como un conjunto de enfoques y posturas éticas que entienden el multiculturalismo como una forma de comprensión y ordenamiento de la sociedad, en función de ciertos valores

¹ Huelga de hambre de comuneros mapuche que llevó a la intervención de la iglesia (julio-noviembre 2010), Toma de terrenos en Isla de Pascua (julio 2010-febrero 2011), entre otros.

o principios políticos (Lamo de Espinoza, 1995; Vallescar Palanca, 2000).

En términos empíricos, el multiculturalismo se expresa en la existencia de más de 370 millones de indígenas en el mundo (Naciones Unidas, 2009). Como señala Etxeberria (2004) “el hecho del multiculturalismo es innegable. Hay unos 5,000 grupos culturales diferenciados, de los cuales, unos 2,000 pueden ser considerados naciones, que están en unos Estados que no llegan a 200”. Latinoamérica no constituye una excepción. Muy por el contrario, existe en la región una diversidad étnica y cultural manifestada en la existencia de más de 64 millones de indígenas, cada uno de los cuales tiene su idioma, su organización social, su cosmovisión, su sistema económico y su modelo de producción adaptado a su ecosistema (Deruyttere, 1999).

Esta diversidad, sin embargo, ha estado marcada por la pobreza y la marginación y no ha implicado, por lo general, respeto ni un mayor nivel de pluralismo o integración, sino que la mayoría de estos pueblos han sido incorporados de modo marginal y precario a los proyectos nacionales, dándose así una combinación de injusticia cultural y material (Máiz, 1994). Como muestran algunos estudios, los pueblos indígenas representan el 10% de la población de la región y sus niveles de ingreso, al igual que sus indicadores de desarrollo humano, han quedado sistemáticamente a la zaga en relación con los del resto de la población (Hall y Patrinos, 2004; Naciones Unidas, 2009).

Todos estos elementos han llevado a que en la década recién pasada aumentaran o se hicieran más visibles en el espacio público las demandas y reclamaciones de los pueblos indígenas, lo que podría sugerir que, a lo menos en algunos países de la región, ha emergido un nuevo actor social y en algunos casos, un nuevo actor político que desafía a las formas tradicionales de hacer política (Bello, 2004). Como señalan Hall y Patrinos (2004)

la influencia política de los pueblos indígenas de América Latina, medida según la cantidad de partidos políticos indígenas, representantes electos de origen indígena, disposiciones constitucionales a favor de los pueblos indígenas o políticas de salud y educación pertinentes, ha crecido de manera sorprendente durante los últimos 15 años. La democratización, la globalización y las presiones internacionales son razones que pueden explicar este notorio cambio. (Hall y Patrinos, 2004. P.2)

Este hecho es relevante para el conjunto de las sociedades latinoamericanas y para el futuro de la democracia, pues plantea el desafío de repensar la comunidad política, los mecanismos de inclusión ciudadana y los modelos de formulación e implementación de políticas públicas con pertinencia cultural que se han definido para los pueblos indígenas. Esto, especialmente si consideramos que, para ellos, la realización de su plan de vida dependerá de la existencia y de la preservación, o incluso del florecimiento y el desarrollo, de su cultura. En una sociedad multicultural como la actual, los Estados deben ser capaces de crear condiciones para garantizar la satisfacción de las necesidades (en su sentido más amplio) de todos los pueblos, reconociendo sus diferencias (Olivé, 2004).

Efectivamente, aun cuando la situación que viven los pueblos indígenas es multicausal, uno de los principales factores que han influido en ella es la falta de adecuación e integración de elementos culturales, valóricos, históricos y sociales, entre otros, en el diseño de políticas públicas, aspecto fundamental si se espera evitar el desarraigo y la marginación (Parvin, 2009). Los pueblos indígenas no pueden sentirse identificados con medidas o iniciativas que no tomen en cuenta sus valores, actitudes, creencias y formas de organización, entre otros aspectos (Inkeless, 2000).

Esto es coincidente con el último informe de Naciones Unidas sobre el estado de los pueblos indígenas de Latinoamérica, donde se reconoce una discriminación y exclusión sistemática de estos, evidenciándose una falta de participación en las decisiones y definiciones de las políticas que los afectan. De igual forma, se establece que continúan siendo subrepresentados en las instancias de poder político, viéndose despojados de sus territorios ancestrales y privados de los recursos básicos para su supervivencia tanto física como cultural (Naciones Unidas, 2009).

En algunos de los estudios comparativos existentes, las cifras de pobreza desagregadas por origen étnico-racial muestran diferencias de varios puntos entre las poblaciones indígenas con respecto al resto de la población (Bello y Rangel, 2002). En los casos más extremos, como Guatemala, México y Perú, la diferencia entre indígenas y no indígenas puede alcanzar de 20 a 30 puntos porcentuales (Psacharopoulos y Patrinos, 1994; Hernández y Calcagno, 2003).² Asimismo,

² En Guatemala, México, Bolivia y Perú, el porcentaje de población indígena que vive en condiciones de pobreza supera el 60%

algunas cifras dan cuenta de la necesidad de avanzar en la identificación de nuevos mecanismos orientados a integrar y representar la situación específica por la que atraviesan estos pueblos en la región. Por ejemplo, la probabilidad de mortalidad infantil es un 70% más alta en niños indígenas; los ingresos son hasta un 50% más bajos para la fuerza laboral indígena, siendo una de las causas mayormente mencionadas “la discriminación” (ILO, 2007). De acuerdo con un estudio realizado por Hall y Patrinos (2004), controlando los factores básicos que están asociados con la pobreza, tales como la edad, la educación, la situación laboral y la región dentro de un país, ser de origen indígena aumenta de manera significativa las probabilidades que un individuo tiene de ser pobre.

A la luz de lo anterior, surge con fuerza la necesidad investigar y proponer alternativas que permitan mejorar la calidad de vida de estos pueblos sin perder de vista la variable multicultural, en un intento por avanzar no solo en la generación de conocimiento sino también por apoyar el proceso de toma de decisiones, incorporando a estos pueblos en las definiciones de política pública, lo que requiere, a su vez, de su inclusión en la cultura política y en la generación de espacios que favorezcan la formación de una cultura ciudadana pluralista, necesaria en el mundo en el que vivimos (Tubino, 2004).

II. El caso de los Pueblos Indígenas en Chile: algunos antecedentes

La historia de los pueblos indígenas de Chile, al igual que otros pueblos indígenas latinoamericanos, comparten algunas características comunes. En gran medida, la historia oficial de Chile muestra a la mayoría de estos pueblos como “guerreros, indómitos, valientes”. En el caso del Pueblo Mapuche, se opusieron tenazmente a la conquista española, librando una guerra que duró más de 300 años y que culminó tardíamente a finales del siglo pasado. Los historiadores latinoamericanos, sin distinción, los señalan como “ejemplo de coraje y tenacidad para todos los pueblos de América” (Bengoa, 2000). Sin embargo, actualmente estos pueblos están asociados a condiciones de pobreza y marginalidad. Durante los últimos años estas condiciones se han acentuado producto de las migraciones campo-ciudad y de medidas que poco o nada protegen sus derechos ancestrales. Esta situación los ha llevado a protagonizar movilizaciones y levantamientos orientados a reivindicar sus derechos y a mejorar su calidad de vida.

Por primera vez en Chile, en el Censo de Población y

Vivienda del año 1992, se incorporó una pregunta para conocer el porcentaje de población indígena y extraer así conclusiones respecto de su situación particular. La pregunta utilizada era “¿Si Ud. es chileno, se considera perteneciente a alguna de las siguientes culturas?” y solo daba opciones para identificarse con las tres etnias indígenas mayoritarias de Chile (Mapuche, Aymara o Rapanui).

De acuerdo con la información recogida, el 10.3% de la población total del país mayor de 14 años se autoidentificó como perteneciente a algunos de estos tres grupos étnicos, lo que arrojó una cifra total de 998,385 indígenas, 504,986 hombres y 439,399 mujeres. En este marco poblacional, la etnia mapuche era ampliamente mayoritaria dentro de la población indígena, con el 93% del total, seguido de los Aymara (4.9%) y Rapanui (2.2%). En el último Censo de Población y Vivienda realizado en Chile en el año 2002, la pregunta para conocer el porcentaje de población indígena cambió. En esa ocasión se preguntaba “¿Si Ud. es chileno, se declara perteneciente a alguna de las siguientes culturas?”, extendiendo las opciones a las ocho etnias reconocidas en la legislación vigente de la época.

La modificación de la pregunta arrojó cambios significativos en los porcentajes encontrados, lo que dificulta en gran medida las posibilidades de hacer comparaciones objetivas. En este Censo de 2002, 692,192 personas, un 4.6% de la población mayor de 14 años, se declaró como perteneciente a una de estas etnias, siendo 349,557 hombres y 342,635 mujeres. Al respecto, en el año 2006 se reconoció explícitamente la etnia Diaguita, al integrar en el artículo N°1 de la Ley 19.253 a este Pueblo como parte de los Pueblos Indígenas que habitan en el territorio. Con ello, los 9 Pueblos reconocidos en la ley son Aymara, Quechua, Likan Antai, Colla, Diaguita, Rapa Nui, Mapuche, Kawaskar y Yagán. Igual que en el Censo anterior, la etnia mapuche es mayoritaria con un 87.3% de la población total, seguida de la Aymara (7%), Atacameña (3%), y la suma de las restantes, un 2.7%.

Sobre sus indicadores socioeconómicos, estos siguen siendo preocupantes. Es así como los resultados de la encuesta CASEN 2009 muestran que la pobreza indígena sigue siendo más alta que la de la población no indígena (19.9% frente a un 13.3%), donde el 4.7% de la población indígena es indigente frente al 3.1% de la población no indígena. Según cifras del año 2006, se constata un incremento en la pobreza indígena de un 1%. Por otra parte, esta misma encuesta arroja que la incidencia de la pobreza entre los hogares es más alta cuando el jefe de

hogar pertenece a la población indígena, donde un 14.6% de los hogares cuyo jefe pertenece a la población indígena se encuentran en situación de pobreza, cifra que disminuye a un 11.1% en el caso de los jefes de hogares no indígenas. Los datos desagregados a nivel de región dan cuenta de esta misma situación: la Región de la Araucanía muestra los peores indicadores de pobreza (más del 27%) seguida de la Región del Bío Bío (más del 20%).

En otro sentido, entre la encuesta Casen del año 2006 y la del 2009, se constata un aumento de la población indígena que no habla ni entiende su lengua. El año 2009 solo el 12.0% de la población indígena hablaba y entendía su lengua originaria y el 10.6% solo la entendía. Como contrapartida, el 77.3% de la población indígena no habla ni entiende su lengua originaria, cifra que es 5.6 puntos porcentuales mayor que la de 2006 cuando alcanzaba a 71.7%. Son los adultos y adultos mayores quiénes más hablan o entienden su lengua originaria mientras que las generaciones más jóvenes la han ido perdiendo. El 42.3% de la población indígena de adultos mayores habla, entiende, o habla y entiende su lengua originaria, mientras que la cifra alcanza a solo 10.6% en el caso de la población indígena de entre 0 y 17 años³.

Estos datos parecen demostrar no solo la urgencia de asumir una visión diferenciada a la hora de abordar la problemática situación de los Pueblos Indígenas, sino también de entender que este proceso se debe hacer de manera participativa. Es aquí donde las políticas públicas, desde distintas perspectivas, lo han intentado.

III. Políticas públicas indígenas en Chile: algunos antecedentes relevantes para un debate

Alkire (2005), en un estudio sobre pobreza indígena e intervención externa, señala que las principales críticas a las políticas públicas son las siguientes: a) Definición sesgada de programas y proyectos, pues al no entender adecuadamente la influencia cultural de un pueblo se asumen posturas erróneas acerca de determinadas conductas o valores; b) Imposición de valores, pues se intenta deliberadamente cambiar normas culturales o prácticas que se consideran negativas pero que no son entendidas en contextos culturales diversos; c) Recursos sin potenciar, especialmente por no tomar en cuenta métodos de trabajo, formas de relación, riqueza cultural, etc.; d) Imprevisión

³ <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen2009/indigena.php>

de impactos no deseados, pues no han entendido o no han anticipado factores negativos para ellos.

Otro problema que se menciona es que la mayoría de las políticas públicas indígenas enfatizan demasiados aspectos cuantitativos, materiales o económicos, dejando a un lado aspectos sociales y culturales por considerarlos de menor importancia, pero que claramente forman parte de las demandas de los pueblos indígenas. En ese sentido, los estudios identifican fallas de dos tipos: a) no se han recogido adecuadamente las prioridades de estos pueblos, y b) ha existido un pobre entendimiento de las relaciones entre componentes sociales, culturales, económicos, políticos y ecológicos propios de estos pueblos (Pirttijärvi, 1999; Rey, 2002). Por lo tanto, resulta de enorme relevancia conocer cuáles han sido las dinámicas que se han presentado en el caso chileno, identificando los principales componentes y características de este proceso.

a. Políticas Públicas Indígenas en Chile: Una revisión histórica

El Estado ha jugado un rol central a lo largo de la historia del pueblo mapuche a través de diferentes políticas, leyes y programas que han influido en su situación actual. Desde la Independencia de Chile (1823) se han dictado numerosos cuerpos legales que regulan la situación de los pueblos indígenas del país, principalmente reglamentaciones acerca de la tenencia de la tierra del pueblo mapuche, lo que ha incidido en los procesos migratorios que se han observado a lo largo de los años (CONADI, 2010).

En cuanto a las normativas nacionales que se han definido en materia indígena, las primeras declaran que el indígena debe estar en igualdad de condiciones con el chileno. La primera ley dictada en este período fue el Decreto del 1° de Julio de 1813 y su objetivo fue crear villas formales, gozando los indígenas de los mismos derechos sociales de ciudadanía que corresponde al resto de los criollos. Se trataba “de valorar al mapuche e incluirlo en la nación que se estaba fundando, para construir con él y sus territorios el nuevo país que surgía de las ruinas del mundo colonial” (Boccaro y Seguel, 1999).

En 1845 se dictó una ley de colonización que sentaría las bases de la futura llegada de colonos extranjeros a los territorios indígenas, principalmente alemanes. Efectivamente, hacia el año 1880, son casi 7,000 los colonos que se establecieron en la Araucanía. Con ello se inicia una política que tiende a apagar la soberanía autóctona a través de diversas decisiones y medidas

legislativas unilaterales que ya no consideran los acuerdos pasados durante los parlamentos republicanos (Boccará y Seguel, 1999).

El 4 de diciembre de 1866 se dicta la llamada ley de “reducción”, donde se establece que se les daría a los indígenas un título gratuito sobre las tierras que poseían. Comienza entonces el proceso de radicación de los mapuches. La política de radicación de los indígenas los obligó a vivir en un espacio reducido de tierras, alterándose su sistema familiar. En algunos casos la familia se dispersó, y en otros, se agrupó, bajo un mismo título, a personas de diferentes familias que no reconocían al mismo cacique (*lonko*) como jefe (Bengoa, 2000).

De manera general se puede decir que la política indígena del Estado, hasta ese momento, se limitó al asunto territorial. De hecho, las distintas normativas no buscaron establecer relaciones con los indígenas ni implementar programas, tendiendo más bien a su incorporación a la sociedad nacional. La preocupación de las autoridades, en esta zona recién conquistada, era delimitar esferas de influencias entre el Estado y los particulares (Boccará y Seguel, 1999).

El proceso de radicación llevado a cabo hasta el momento llevó a los mapuches a convertirse en una minoría étnica sometidos al sistema de dominación global y los ubicó en una situación de dependencia respecto del Estado y la sociedad chilena dominante. Sin embargo, las reducciones también se convirtieron en un lugar de reestructuración y resistencia cultural frente al modelo dominante ya que al despreocuparse de la situación económica, social y cultural indígena, al aislar y concentrar la población mapuche en reservas, las autoridades crearon las condiciones para que esta cultura se reprodujera y que la identidad autóctona perviviera. Así es como en ausencia de una política indigenista de asimilación o integración coherente, la especificidad mapuche se mantuvo. Pero la perpetuación de esta especificidad en una situación de subordinación tuvo un precio: la marginación social y el empobrecimiento (Boccará y Seguel, 1999).

El 13 de marzo de 1931 se dicta “La ley de Propiedad Austral” que “blanqueó” los títulos de tierras obtenidos fraudulentamente y las ocupaciones de hecho realizadas por latifundistas sobre tierras indígenas y aquellas consideradas fiscales. La ley no contenía normas para la solución de conflictos entre mapuches y particulares, reconociendo a estos últimos las posesiones producto de despojos (Osorio, 2002).

La aplicación de esta ley (1931-1961) llevó a una mayor división de las comunidades que habitaban en territorios indígenas (de 3,000 a 800 comunidades). La ley 14.511 (1960) prosiguió en esa línea. En 1953, se crea la Dirección de Asuntos Indígenas, dependiente del Ministerio de Tierras y Colonización, que tenía por objeto aplicar las políticas contenidas en las leyes de 1931 y sus modificaciones. La Dirección tenía como función la división de las comunidades, reconociendo la existencia de las comunidades indígenas, aunque no las legisló en detalle en cuanto a sus funciones y derechos.

En 1978 se dicta el Decreto ley N° 2.568 sobre división de comunidades indígenas. Esta norma tenía como objeto promover la división de las comunidades mapuches, para lo cual establece con el mismo fin un procedimiento expedito y gratuito para la tramitación de la división ante el juez de letras competente creando, además, la Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN). En virtud de estos decretos, muchas comunidades se dividieron. Al respecto Bengoa sostiene que, entre 1927 y 1973, 168 comunidades desaparecieron totalmente y sus tierras se perdieron. “Esas tierras pasaron a privados y los indígenas tuvieron que migrar” (Bengoa, 2000). Es posible concluir que hasta 1987 existe una cifra cercana a las 2,000 comunidades divididas, además, alrededor de 40 predios provenientes de la aplicación de la Reforma Agraria saneados, lo que supone estamos frente a la desaparición casi completa de la propiedad comunitaria mapuche.

Como señala José Bengoa esta normativa representó “el intento de supresión de un pueblo, de “solución definitiva” del problema indígena en Chile”, no solamente porque se decretó el fin del indígena como grupo específico o minoría étnica, sino porque al poner término a las discriminaciones legales positivas (igualdad formal) se consagraron y ampliaron las discriminaciones sociales, económicas y culturales existentes (desigualdad real) (Bengoa, 2000).

La llegada de la democracia a Chile en el año 1990 constituye uno de los cambios más importantes en las políticas indígenas chilenas. Las situaciones vividas hasta el momento y las crecientes condiciones de pauperización de las comunidades indígenas llevaron a una proliferación de organizaciones, las que entraron en contacto con el movimiento político emergente haciendo que el tema de los derechos de estos pueblos se integrara como parte importante del Programa de Gobierno del entonces candidato a la presidencia por los partidos de la Concertación, Patricio Aylwin. Para ello, en 1989, se suscribió

el “Acuerdo de Nueva Imperial” que recogía gran parte de las reivindicaciones de los pueblos originarios del país.

El Acta de Nueva Imperial tuvo además implicaciones de carácter histórico: fue la primera vez que estaban representados todos los pueblos indígenas a través del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y otras organizaciones. Además, este acuerdo fue el inicio de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, en que se dio por superada la política de división de las comunidades y de asimilación de los pueblos indígenas a la sociedad.

b. El gobierno de Patricio Aylwin (1990-1996)

El 1 de diciembre del mismo año, y de modo simbólico, en Nueva Imperial, es donde el entonces candidato presidencial, Patricio Aylwin, asume un compromiso con los pueblos indígenas del país reafirmando, de este modo, lo propuesto en su programa de gobierno incluido el tema de la protección e incentivo de la cultura indígena en lo relativo al uso de su lengua y sus instituciones autónomas referentes al tema educativo (Concertación de partidos por la democracia, 1989).

En el documento firmado en aquella ocasión, el candidato y su conglomerado político se comprometen a trabajar conjuntamente por el reconocimiento legal y constitucional de los derechos por ellos reivindicados en democracia. También se asumieron las demandas de las organizaciones y comunidades indígenas como propias y se crearon los cimientos de un renovado y continuo diálogo del Estado con los pueblos indígenas. En dicha ocasión 300 delegados agrupados en diferentes organizaciones de las etnias mapuche, huilliche, pehuenche, aymara y rapa nui se comprometieron, por su parte, a apoyar al futuro gobierno de Aylwin y su gestión en los esfuerzos por el restablecimiento de la democracia en el país además de canalizar sus demandas a través de los mecanismos institucionales de participación que el gobierno proveería y contemplara para la solución de los conflictos legítimos que afectan a los pueblos indígenas chilenos (SEGEOB, 2004).

El mismo documento señala que tres son los pilares fundamentales que guían el acuerdo alcanzado. En primer lugar, es lo referente a la recuperación de tierras para el uso de estas por parte de las poblaciones indígenas. En segundo término, se dispone la relación con el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales fundamentales, a través del reconocimiento constitucional de estos como pueblos indígenas. Finalmente, se establece la ratificación

del Convenio N°169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la creación de una nueva institucionalidad pública para el trato de los asuntos indígenas basada en el respeto, participación y reconocimiento de los pueblos indígenas en el Estado chileno, es decir, la futura CONADI (SEGEGOB, 2004).

El 27 de mayo de 1990, se creó, a través del ya derogado decreto supremo N°30, la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI). Esta comisión, según lo expresado en el momento de su creación y también según lo expresado en el primer mensaje presidencial de Aylwin del 21 de mayo de 1990, tiene como función general

asesorar al Presidente de la República en la determinación de las políticas de Gobierno respecto de los grupos étnicos indígenas que integran la sociedad chilena y, en particular, en lo concerniente a su pleno desarrollo económico y social, a la conservación, fortalecimiento y difusión de sus expresiones y valores culturales, y a la debida participación y proyección de sus miembros en la comunidad nacional. (Decreto 30, 1990)

Sin embargo, existe otra serie de funciones específicas que debía cumplir la creación de esta comisión, además de la creación de un anteproyecto de ley referente a los asuntos indígenas, todo esto en el marco del compromiso de Nueva Imperial. Por ejemplo, formular un diagnóstico de la realidad, problemas, necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas; estudiar y proponer planes y proyectos orientados a lograr el integral desarrollo y progreso económico, social y cultural de los pueblos indígenas; y por último, evaluar y estudiar la necesidad de creación de un organismo público que canalice y se encargue del asunto indígena en el país (Decreto 30, 1990). Ese nuevo organismo sería la CONADI.

En 1993, se dicta la ley N° 19.253 que “establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena” (CONADI). Esta ley y su criatura jurídica se diferencian sustancialmente de los cuerpos de la legalidad tradicional conocida en Chile, que siempre se caracterizaron por un tratamiento bajo régimen de igualdad jurídica a la población indígena, desconociendo, tanto derechos consuetudinarios como especificidad cultural. Con ello se inicia un período distinto a los anteriores, puesto que se intenta de alguna manera dar respuesta o enfrentar los temas centrales de la problemática indígena: Tierra, Desarrollo y Cultura y Educación.

La CONADI es un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación. Es el organismo encargado de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas en los aspectos económico, social y cultural, así como de impulsar su participación en la vida nacional. A ella corresponde ejecutar el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, creado por la Ley 19.253, y que en su aspecto central se refiere a la solución de litigios sobre tierras entre personas indígenas, comunidades indígenas y particulares, provenientes de los títulos de merced u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado a favor de los indígenas. Asimismo, el fondo contempla el otorgamiento de un subsidio para la adquisición de tierras por parte de los indígenas.

Del mismo modo, la CONADI ejecuta el Fondo de Desarrollo Indígena que tiene por objetivo permitir el desarrollo productivo de las poblaciones indígenas beneficiadas con las tierras adquiridas a través del Fondo de Tierras y Aguas. En la ejecución de estas acciones concurren CONADI, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y la Corporación Nacional Forestal (CONAF), que en conjunto atiende asuntos tales como: recuperación de suelos, forestación, manejo del bosque nativo, fondos concursables para proyectos productivos y asistencia técnica. A partir de 2000 se implementan básicamente tres líneas programáticas centrales: Fomento de la Economía Indígena Urbana y Rural, Apoyo a la Gestión Social Indígena y Estudios de Preinversión para el Desarrollo Indígena.

En cuanto a tierras indígenas, la ley establece un proceso de restitución y de ampliación de las tierras bajo dominio indígena. En lo concerniente al desarrollo, se establecen mecanismos y procedimientos para la instalación de una política con identidad y en el ámbito cultural se establecen procedimientos tendientes al reconocimiento de las culturas y con el reconocimiento de los saberes, conocimientos y valores de los sistemas culturales. Esto, mediante la adopción de mecanismos válidos para tales fines, como por ejemplo, la instalación de modelos de Educación Intercultural Bilingüe (CONADI, 2003).

A un año de la promulgación de la ley, Mauricio Huenchifa, Director Nacional de CONADI, señalaba, refiriéndose a la CONADI, que

para un servicio público que inicia su existencia fue necesario crear una estructura administrativa que obedece a necesidades muy particulares: el mundo

indígena. (...) Dentro de sus planes y proyectos, la CONADI se ha planteado metas programáticas dentro de los próximos cinco años que se refieren a cuatro objetivos básicos: a) preservar y restaurar los recursos naturales indígena para mantener la sustentabilidad económica, social y cultural de sus territorios; b) Buscar una mayor articulación y diversificación de los productos y servicios ofrecidos pro economías familiares indígena, tanto rurales como urbanas, con los mercados internos y externos; c) Fortalecer la participación indígena de los niveles locales, nacionales e internacionales, generando condiciones para el desarrollo de un tejido social y cultural de mayor densidad que permita la cooperación en las tareas de modernización; d) Fortalecer la capacitación y educación de la población indígena, por cuanto estas variables permitirán contrarrestar el efecto nocivo de tantos años de discriminación y falta de oportunidades (...) El balance que hacemos a un año de aplicación de la ley no nos deja satisfechos, pero es bueno que así sea, porque nos obliga y nos compromete a realizar un esfuerzo extraordinario para el futuro, en la gran tarea de modernización desde la óptica de la propia cultura indígena” (Huenchulaf, 1994).

c. El gobierno de Eduardo Frei (1996-2000)

En el siguiente período de gobierno, se produjeron una serie de movilizaciones de los pueblos indígenas en Chile, originados principalmente en la superposición de leyes que entraban en contradicción con lo dispuesto en la ley indígena. Entre las reclamaciones de los indígenas figuraban anular la reducción territorial, la fragmentación social, el desplazamiento forzoso, la pérdida patrimonial, la pérdida de vigencia de sistemas normativos propios, el deterioro cultural y de idioma por políticas de castellanización forzosa, entre otras.

En términos legislativos, los principales inconvenientes surgieron por las contradicciones existentes entre la ley indígena y otras leyes o políticas referidas a sectores sensibles para el desarrollo de las comunidades indígenas. Por una parte, la política forestal llevada a cabo por los distintos gobiernos ha implicado cambios en regímenes de propiedad de los recursos del territorio, tales como: las aguas, el subsuelo, los bosques, la biodiversidad y las riberas. Esto a su vez redundó en la pérdida de las aguas y los derechos ribereños de algunas comunidades mapuche. También se incentivó la reconversión productiva de la región mapuche, y se alentó la expansión de la industria forestal de monocultivos de especies exóticas de pino y eucaliptos.

Sin embargo, uno de los conflictos más recordados ha sido el de la Represa Ralco en Alto Bío Bío. El conflicto comenzó a principios de los 90, durante la construcción de la primera de seis represas, la de Pangue, cuando en el país aún no existían ni la Ley Indígena ni la Ley Ambiental, ambos cuerpos legales que hoy están plenamente vigentes. Sin embargo, la utilización por parte de las comunidades de múltiples mecanismos de consulta y participación ciudadana estipulados en estas leyes no logró, en el caso de la represa Ralco, llegar a un acuerdo respecto a este megaproyecto. Su implementación continuó a pesar del fuerte rechazo de algunas familias Pehuenche y de organizaciones Mapuche del país que ven en el conflicto que se desarrolla en la cuenca del río que antaño fuera la frontera de su territorio, la violación flagrante de la nueva Ley Indígena.

Conforme a la política de gobierno, el 24 de mayo de 1996 (La Nación), el Ministro del Minvu, Edmundo Hermosilla, anunció la entrega de subsidios habitacionales a pehuenches del Alto Biobío. La iniciativa permitió a las comunidades agruparse en pequeños villorios de viviendas a bajo costo. Todo esto se propuso en el contexto de la construcción de la Central Hidroeléctrica Pangue. A mediados de año, el Grupo de Acción por el Biobío⁴ (GABB) contrató a la Consultora Gestión Ambiental, SGA para que dictara veredicto respecto del EIA Ralco. Así, esta concluiría que la Comisión Nacional de Medioambiente (CONAMA) debía rechazar el informe presentado por la empresa Endesa S.A, pues en su revisión, este no cumplió con un mínimo suficiente para aprobar el proyecto, y la dimensión del impacto fue suficiente para contravenir incluso la Ley 19.253 (5 de julio 1996, La Tercera).

De forma complementaria, se firmó en el Palacio de la Moneda el “Pacto por el Respeto Ciudadano”, impulsado por el Presidente Frei, a partir de las recomendaciones hechas por Germán Quintana, Ministro de Mideplan y Rodrigo González, Director de CONADI). El eje central del pacto es la entrega de recursos pues otorgó 140 mil millones de pesos durante el segundo semestre del 96’ y una cifra sostenida hasta el 2002. Esos recursos estaban dirigidos principalmente a mejorar las condiciones inmediatas de vida, en términos de calidad de servicios básicos en las comunidades mapuches.

En definitiva, al finalizar el 1996, se destacan tres hechos: 1) el requerimiento hecho por Aucán Huilcaman, líder del Consejo de Todas las Tierras, ante la Corte Interamericana de DD.HH

⁴ Juan Pablo Orrego es el Vocero y líder de la organización.

(CIDH), para impugnar la condena contra los 144 comuneros procesados por asociación ilícita y usurpación de tierras (2 de octubre de 1996, Diario Austral de Temuco); 2) el rechazo de parte del Consejo Nacional de la CONADI al Proyecto Ralco y la construcción de la Central Pangue por ser inviable al no respetar los intereses de las comunidades indígenas. El Consejo advirtió, también que ENDESA incurrió en malas prácticas al persuadir a los pehuenches a dejar sus tierras (4 de octubre de 1996, La Tercera y Diario Austral de Temuco); y 3) el 16 octubre de 1996 se plantea formalmente el conflicto por tierras entre las comunidades de Lumaco, Traiguén y Purén, en disputa con la Forestal Mininco y Empresa Forestal Chilena Ltda.

d. El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006)

En este contexto de conflicto asume la presidencia Ricardo Lagos, quien inició un nuevo proceso de conversación con los pueblos indígenas, creando la Comisión de Verdad y Nuevo Trato. El concepto de verdad y nuevo trato se enmarca en la línea de políticas seguida por los gobiernos de la concertación desde el presidente Aylwin, con el objetivo de establecer relaciones sólidas y concretas entre el estado y los pueblos indígenas en Chile. Es así como en su programa de gobierno “crecer con igualdad” del año 1999, Ricardo Lagos manifiesta su voluntad de mantener ese espíritu y afirmar esa identidad cultural en todas las dimensiones plurales que la conforman. Para ello comprometió al estado a otorgar reconocimiento a los pueblos indígenas, así como a sus tradiciones, lenguajes y formas de expresión cultural.

Esa Comisión fue creada en enero de 2001 para considerar las distintas visiones sobre la temática indígena. Fueron convocadas personalidades destacadas de los múltiples ámbitos de la vida nacional a fin de contar con una integración amplia y plural. Su principal misión era informar acerca de la historia de la relación que ha existido entre los pueblos indígenas y el Estado y que presentara propuestas y recomendaciones para una nueva política de Nuevo Trato. Estas recomendaciones debían estar vinculadas a mecanismos institucionales, jurídicos y políticos para asegurar una plena participación, reconocimiento y goce de los derechos de los pueblos indígenas en el sistema democrático. Para lograrlo sería necesario lograr consenso social y reconstruir la confianza histórica.

Dentro de los tópicos más relevantes que revisó la Comisión se encuentran:

- La relación histórica entre el Estado y los Pueblos Indígenas, que comprendiera tanto a los pueblos que hoy habitan el territorio, aquellos desaparecidos, como a los indígenas que han migrado y hoy viven en las ciudades.
- Tierras y territorios mapuches. Investigación histórica de lo ocurrido con las tierras indígenas del sur de Chile y recomendaciones para una nueva política en torno a la materia.
- Historia y situación de los pueblos indígenas del Norte de Chile (Aymara, Atacameño, Quechua y Colla) y las medidas que debe asumir el Estado para mejorar sus condiciones de vida y el respeto y valoración de su identidad cultural.
- Historia, situación actual y perspectivas para el desarrollo del Pueblo Rapa Nui.
- Situación socio económica de los Pueblos Indígenas de Chile, incluyendo medidas para promover su desarrollo integral y el mejoramiento de su calidad de vida con pleno respeto de su identidad cultural.
- Sugerencias para una nueva política de Estado que permita avanzar hacia un nuevo arreglo institucional entre los Pueblos Indígenas y el Estado.

A partir del trabajo de la Comisión, el Gobierno de Ricardo Lagos implementó una “Política de Nuevo Trato”, la que se funda en tres principios orientadores: a) el reconocimiento del carácter culturalmente diverso de la sociedad chilena y la construcción de una nueva relación entre los pueblos originarios, la sociedad chilena y el Estado; b) la ampliación de los derechos de los pueblos indígenas y, c) la participación y pertinencia cultural como eje de la formulación, ejecución y evaluación de políticas.

Sin embargo, más allá de estos avances, los propios indígenas manifestaron su descontento con estas medidas principalmente porque contenían elementos propios de su cosmovisión y cultura. Aucán Huilcamán, dirigente mapuche del Consejo de Todas las Tierras, manifestó

si tuviera que usar un lenguaje para calificarlo, diría que es un informe claramente colonialista, asimilacionista y por lo tanto no podemos aceptarlo. El texto omitió la responsabilidad institucional en la usurpación de tierras

ancestrales y el tema de la libre determinación de los pueblos”. (Mapuexpress, 2003)

e. El gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010)

La política indígena del Gobierno de Michelle Bachelet tenía al comienzo como ejes fundamentales los compromisos adquiridos en su Programa de Gobierno (2005) y los Acuerdos de Nueva Imperial II (2006), donde se había comprometido tanto a la aprobación del Convenio N° 169 de la OIT, como al reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. El acápite “Pueblos Originarios” de dicho documento muestra con claridad que la política pública denominada Re-conocer, que buscaba generar un nuevo pacto con los Pueblos Indígenas respetando su cultura y promoviendo la multiculturalidad, no fue una política meramente reactiva, ya que varias de las iniciativas que serían presentadas tres años después se encontraban ya en él.

Luego de una auto evaluación de la situación⁵ y la descripción de los compromisos y logros alcanzados -o no- por los gobiernos de la Concertación, se establecieron tres objetivos: a) Pleno cumplimiento del Programa de Gobierno, de los Compromisos de Campaña y de los Compromisos Presidenciales; b) Generación de las condiciones necesarias para la construcción de un Pacto Social por la Multiculturalidad; y c) Creación de un esquema de gobernabilidad que facilite la construcción de un Pacto Social por la Multiculturalidad.

Esta política fijó una nueva agenda de discusión entre los pueblos originarios y el Estado a través de modificaciones al sistema político. Esto se lograría reorganizando el aparato gubernamental con el fin de atender de forma eficaz y eficiente la problemática indígena, a la vez que se resguardaba el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado previamente. Además, buscaba generar un cambio cultural que permitiera asumir el carácter multicultural de nuestra sociedad. En concordancia con lo anterior, la política fue dividida en tres áreas: a) Sistema político, derechos e institucionalidad; b) Desarrollo integral de los pueblos; y c) Multiculturalidad y Diversidad, los que se describen a continuación:

1) Sistema político, derechos e institucionalidad: Estas políticas planteaban profundas modificaciones al sistema político en los asuntos relacionados con la participación

⁵ Ver texto completo de Re-conocer en: <http://www.mideplan.cl/cgi-bin/btca/WXIS?IsisScript=../xis/plus.xis&mf=008462&base=Biblo>.

de los pueblos indígenas en el Congreso, en los Consejos Regionales y en los Consejos Comunales. Además, se planteó la institucionalización de derechos para las comunidades indígenas en la Ley de Municipalidades (Nº 18.695), y en la de Participación Ciudadana, así como la participación en la definición de leyes que afecten a la población indígena. Desde el punto de vista de la administración, se creó la Subsecretaría de Asuntos Indígenas en MIDEPLAN; un Consejo de Pueblos Indígenas y la reestructuración de la CONADI; asimismo se estableció la creación de un Comité de Ministros para Asuntos Indígenas y la conformación, en cada Ministerio, de una Unidad de Asuntos Indígenas⁶.

2) Desarrollo Integral de los Pueblos: Las políticas agrupadas en este renglón son aquellas que detallan los planes y programas que deberán impulsar el desarrollo productivo y la innovación, respetando las particularidades políticas, sociales, económicas y culturales de los pueblos indígenas. En ellas se encomendó la preparación de una propuesta de desarrollo integral de las economías de los pueblos indígenas; el desarrollo y puesta en marcha del Programa de Conectividad Rural en caminos secundarios y vecinales priorizados; la reestructuración del Programa “Orígenes”; un programa de Infraestructura en vivienda rural, agua potable rural y uno de innovación. También se reconocieron derechos en las prácticas culturales, deportivas y religiosas de los pueblos indígenas como, por ejemplo, el derecho de los pueblos indígenas a incidir en la educación de sus miembros. Además, se dispuso la implementación de iniciativas destinadas a fomentar la lengua y la cultura indígenas, el Programa Especial de Salud de Pueblos Indígenas y el Programa de Hogares Indígenas.

3) Multiculturalidad y diversidad: Estas políticas estaban destinadas a generar un cambio cultural que permitiera a todos los ciudadanos comprender y asimilar el carácter multicultural de nuestra sociedad. Enfatizó en las condiciones de implementación de los proyectos de inversión, incluyendo un Código de Conducta Responsable para los proyectos de inversión en Áreas de Desarrollo Indígenas y tierras indígenas. Al mismo tiempo y por primera vez, se desarrollaron políticas para áreas urbanas donde vive el 70% de la población indígena⁷. Por último, se definieron políticas específicas para cada uno

⁶ Así lo establece el “Instructivo Presidencial que implementa iniciativas de Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad” del 25 de junio de 2008.

⁷ En este tópico se abordan tres ejes: 1.- Mejoramiento de la calidad de vida; 2.- Fortalecimiento de la identidad; 3.- Promoción de los derechos y no discriminación.

de los pueblos que habitan el territorio. La política Re-conocer se caracterizó por su amplio alcance, pues aborda el problema los problemas de la población indígena de forma integral, abarcando una gran variedad de tópicos. Esto fue, quizás, uno de los factores que dificultó su cabal implementación.

Cabe señalar que desde el punto de vista jurídico el foco estaba puesto en los pueblos en general. Las reformas propuestas en este eje dan cuenta de ese hecho. El reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, la aprobación del Convenio N° 169, la participación política en el parlamento, son algunos de las propuestas que reflejan el enfoque antes señalado. Desde el punto de vista de la administración pública se apostó a la modernización de la institucionalidad a cargo del tema indígena. La creación de la Subsecretaría indígena⁸, la identificación y gestión integrada de las partidas presupuestarias del mundo indígena en el presupuesto nacional y la creación en cada Ministerio de una Unidad de Asuntos Indígenas⁹, demuestran la intención de abordar el tema desde una perspectiva integrada, versus la centralización de las tareas en la CONADI. Sin embargo, esta política quedó trunca, especialmente por el cambio de gobierno.

IV. Conclusiones

De acuerdo con nuestro análisis, han existido diferentes esfuerzos de los gobiernos por cambiar las políticas dirigidas a los pueblos indígenas, con diferentes énfasis y miradas. Sin embargo, tal como señalan algunos expertos “el proyecto llevado a cabo por el Estado chileno se ha traducido en una fuerza histórica niveladora que elimina las diferencias y pluralidades encontradas para ponerlas bajo una única “cultura nacional”, lo que ha resultado en la exclusión de los indígenas por parte de la sociedad chilena (Millaleo, 1996). Las tendencias hacia la desaparición de esta cultura se producen de forma acelerada durante los últimos tiempos.

Es necesario destacar que, aunque los procesos de modernización acelerada representan en todas partes un desafío y una amenaza para los pueblos indígenas (Bengoa, 1996), los pueblos indígenas continúan presentes en la realidad chilena como culturas diferenciadas, adaptándose a los cambios e integrando aquellos aspectos de la cultura mayoritaria que le faciliten esa existencia. En este sentido

⁸ El proyecto se envió a trámite el 24 de junio de 2008

⁹ Ver el Instructivo Presidencial que implementa iniciativas de Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad. Santiago, 25 de junio de 2008.

creemos que un aspecto a tomar en cuenta es que las culturas no pueden ser entendidas como sistemas normativos estáticos y cosmovisiones cerradas desde lo que sería una perspectiva de “simplismo cultural”, al pasar por alto la facilidad con la que son reelaborados en reacción a cambios en las estructuras sociales y en respuesta a otros cambios del entorno (Durstun, 2003).

Sin duda los resultados de la mayoría de las políticas indígenas implementadas en Chile dan cuenta de la falta de pertinencia cultural y de los apoyos políticos necesarios para generar cambios de relevancia. Si bien los Pueblos Indígenas deben ser los principales actores para aportar soluciones desde su propia cosmovisión, sin perder la dimensión cultural que subyace a sus problemáticas, esto no ha sido la tónica preponderante. La negación de la heterogeneidad cultural que ha caracterizado el nacimiento de la mayoría de los Estados nacionales se ha perpetuado a través del tiempo mediante sistemas de reproducción social y cultural, algo que se evidencia en el caso de Chile (Hopenhayn y Bello, 2001). Asimismo, han existido diversas formas mediante las cuales los pueblos indígenas se han incorporado a las comunidades políticas: desde la conquista y la colonización de sociedades que anteriormente gozaban de autogobierno hasta la inmigración voluntaria de individuos y familias (Kymlicka, 1996).

Tal como señala Kymlicka, por regla general los pueblos indígenas han estado aislados del proceso de formación estatal y de aquellos que afectaban su propio desarrollo (Kymlicka, 2003). Esto ha significado para muchos de los indígenas la pérdida progresiva de tierras, el quiebre de economías comunitarias, la pérdida de derechos y representatividad y la marginación de procesos políticos, entre otros. En el caso chileno, las políticas discutidas parecen demostrar no solo la urgencia de asumir una visión diferenciada a la hora de abordar la problemática situación de los Pueblos Indígenas, sino también de entender que este proceso se debe hacer de manera participativa. La emergencia étnica es, en este sentido, el reflejo de una incipiente conciencia ciudadana que busca cauces de participación y nichos de inclusión desde los parámetros de la diversidad cultural y la identidad. Lo anterior requiere encontrar nuevos modos de conjugar la dimensión universal de la ciudadanía y la sociedad civil con las diferencias específicas de estos pueblos (Hopenhayn y Bello, 2001).

Es por ello por lo que existe la necesidad de explorar nuevas vías que permitan dar respuesta a las necesidades

planteadas y que permitan ejercer una ciudadanía efectiva de estos pueblos, entendida desde la diversidad. Este ejercicio no solo requiere la apertura de vías de participación sino la adecuación de los mecanismos de decisión de modo que les permitan ejercer una influencia directa sobre sus alternativas de desarrollo, transfiriendo a los pueblos indígenas cuotas de poder que les permitan definir sus propias vías de acción y participación, es decir, su empoderamiento (Durston, 2003).

Esto es fundamental para que las políticas públicas contribuyan a un verdadero desarrollo con identidad, al nutrirse de la mirada particular de los Pueblos Indígenas, ya que

la modernización ha logrado generar mejores niveles de igualdad social y de libertad política en aquellas sociedades donde se gestó a partir de tradiciones propias. El problema surge cuando se moderniza arrasando las tradiciones locales y no arraigándose en ellas. (Tubino, 2004)

Por lo tanto, los procesos de formulación de políticas públicas deben permitir la participación de los pueblos indígenas de acuerdo a sus propios patrones culturales, definir la naturaleza de sus recursos, sus criterios de membresía y la forma en la que se estructuran sus redes. Esto en reconocimiento al hecho de que poseen un capital social propio que opera de acuerdo a normas y valores básicos, con mecanismos propios de aplicación de sanciones y con formas establecidas para compartir el conocimiento y la información disponible (Durston, 1999; Robinson y Williams, 2004).

Concluimos este análisis con una cita de Kliksberg (2000) el capital social y la cultura son componentes claves de las interacciones de una comunidad. Las comunidades son portadores de actitudes de cooperación, valores, tradiciones, visiones de la realidad, que son su identidad misma. Si ello es ignorado, salteado, deteriorado, se inutilizarán importantes capacidades aplicables al desarrollo, y se desatarán poderosas resistencias. Si, por el contrario, se reconoce, explora, valora, y potencia su aporte, puede ser muy relevante y propiciar círculos virtuosos con las otras dimensiones del desarrollo. (Kliksberg, 2000)

El desafío será, por lo tanto, considerar en la toma de decisiones aquellas fuentes de información que nos permiten caracterizar a los Pueblos Indígenas, con toda la multidimensionalidad inherente a su realidad.

Referencias

- Alkire, S. (2005). Subjective quantitative studies of human agency. *Social Indicators Research*, Vol. 74, No 1: 211-217.
- Ancan, J. (1994). Los urbanos: un nuevo sector dentro de la sociedad mapuche contemporánea. *Pentukun*, No 1: 5-15.
- Bengoa, J. (2000). Historia del pueblo mapuche. Siglo XIX y XX. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Boccaro, G. y Seguel, I. (1999). Políticas indígenas en Chile (Siglos XIX y XX). De la asimilación al pluralismo: el caso mapuche. *Revista de Indias*, Vol. 59, NO 217: 741:774.
- Bokser, J. (2007). Globalización, diversidad y pluralismo, en *Multiculturalismo: Desafíos y perspectivas*, Daniel Gutiérrez (Coord.). Siglo XXI Editores: México.
- Bello, A. (2004). *Etnicidad y ciudadanía en América Latina: la acción colectiva de los pueblos indígenas*. Serie Políticas Sociales N° 79, CEPAL: Santiago.
- Bello, A. y Rangel, M. (2002). La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe. *Revista CEPAL*, No 76, abril 2002.
- Bonfil Batalla, G. (1982). El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización. En Bonfil, Ibarra y Varese (eds.) *América Latina: Etnodesarrollo y Etnocidio*. Costa Rica: Ediciones FLACSO.
- De la Fuente, A. (2008). El multiculturalismo, discusión inacabada, en *El Multiculturalismo: una visión inacabada, desde la reflexión teórica hasta los casos específicos*, Gonzalez Ulloa (Coord.). Plaza y Valdés: México.
- Decreto 30: Comisión Especial de Pueblos Indígenas del 17 de mayo de 1990. Ministerio de la Secretaría General de Gobierno. Gobierno de Chile.
- Candau, M. (2001). Multiculturalismo, Interculturalidad y Democracia. *Revista Novamerica*, No 91: 415.
- CONADI (2011) Corporación Nacional de desarrollo indígena. Website: www.conadi.cl (03/03/2011)
- Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003; 2004). Indígenas de la ciudad: Testimonios e historias para un nuevo trato. Grupo de trabajo Indígenas Urbanos. CONADI.
- Durston, J. (1999). *Análisis del aporte del capital social campesino a la superación de la pobreza rural*. Informe descriptivo final, CEPAL, División de Desarrollo Social.

- Durston, J. (2003). Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y El Caribe. En CEPAL (Eds.) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL y Michigan State University.
- Deruyttere, A. (1999). Nativos en números. *Revista Bidamérica*, septiembre-octubre 1999, pág. 15.
- Etxeberria, X. (2004). *Sociedades Multiculturales*. Bilbao: Alboan/Mensajero
- Hall, G. y Patrinos, A. (2004). Pueblos Indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004. Informe Banco Mundial, 2004.
- Hernandez, I. y Calcagno, S. (2003). Los Pueblos Indígenas y la sociedad de la información en América Latina y el Caribe: un marco para la acción. <http://www.mapuche.info/-mapuint/hernacalca030400s.pdf> (02/01/2011)
- Huenchulaf, M. (1 de noviembre de 1994). Ley indígena. *La Época*.
- Hopenhayn, M. y Bello, A. (2001). *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y El Caribe*. Serie Políticas Sociales, N° 47, CEPAL: Santiago.
- ILO (International Labour Organization) (2007). Equality at work: Tackling the challenges. Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Report of the Director General. International Labour Conference 96th Session 2007. Geneva: ILO
- Inkeless, A. (2000). Measuring social capital and its consequences. *Policy Sciences*, No 33: 19-42.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, 2nd edition New York: Harper Collins.
- Kliksberg, B. (200). *Capital social y cultura, claves olvidadas del desarrollo*. Documento de divulgación, N° 7, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Kymlicka, W. (2003). *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Buenos Aires: Paidós.
- Kymlicka, W. (2007). *Las odiseas multiculturales. Las nuevas políticas internacionales de la diversidad*. Buenos Aires: Paidós.
- Lagos, Ricardo (2008). Concertación de partidos por la democracia. Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano. Vol. 20, 33-40.

- Lamo de Espinoza, E. (1995). Fronteras Culturales. En Lamo de Espinoza (Ed.) *Culturas, Estados, Ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*. Madrid: Alianza.
- Máiz, R. (2004). El indigenismo político en América Latina. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, enero-marzo 2004, No 123: 129-174.
- Mapuexpress. Centro de Documentación Mapuche <http://www.mapuche.info/fakta/-austral031029.html>
- Mc Laughlin, E. y Neal, S. (2007). Who can speak to race and nation? Intellectuals, public policy formation and the future of multiethnic Britain Commission. *Cultural Studies*, Vol. 21, N° 6: 910-930
- MIDEPLAN (2010). www.mideplan.cl (03/12/2010).
- Millaleo, S. (1996). Ser o no ser mapuche o mestizo. <http://www.soc.uu.se/mapuche/-mapuint/millaleo021123.html> (08/08/2010)
- Naciones Unidas (2009) State of the world indigenous peoples. Department of Economics and Social Affairs, New York, United Nations Publications.
- Olavarría, M. (2010). Capítulo 3: La formulación de la política pública: lo que revela el caso de la modernización de la gestión pública, en Olavarría Gambi (Ed), “¿Cómo se Formulan las Políticas Públicas en Chile? Tomo 1: La Modernización de la Gestión Pública”. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Olivé, León (2004). Interculturalismo y justicia social. México: UNAM.
- Osorio, C. (2002). El Estado chileno en la araucanía. <http://www.fondoindigena.org/-comision/docs/09%20-%20CVHNT-GTRH-2002-009.pdf> (05/08/2012)
- Parvin, P. (2009). Integration and Identity in an international context: problems and ambiguities in the new politics of multiculturalism. *Political Studies Review*, N° 7:351-363.
- Pirttijarvi, J. (1999). Indigenous Peoples and Development in Latin America. University of Helsinki.
- Plant, Roger (1998). Issues in Indigenous Poverty and Development. Inter American Development Bank, Washington, DC.
- Psacharopoulos, G. y Patrinos, H. (1994). *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington: World Bank, Regional and Sectorial Studies.

- Rey, G. (2002). Cultura y desarrollo humano: unas relaciones que se trasladan. *Revista Digital de Cultura Pensar Iberoamérica*. <http://www.campusoei.org/pensariberoamerica/ric00a04.htm> (23/10/2010).
- Robinson, D. y Williams, T. (2004). Social capital and voluntary activity: giving and sharing in Maori and non-Maori society. *Social Policy Journal of New Zealand*, N°17: 52-71.
- SEGOB, M. (2004). *Política de nuevo trato con los pueblos indígenas: Derechos indígenas, desarrollo con identidad y diversidad cultural*. Gobierno de Chile.
- Touraine, A. (1995). ¿Qué es una sociedad multicultural? Falsos y verdaderos problemas. *Revista Claves de razón Práctica*, No 56: 14-25.
- Tubino, F. (2004). La impostergable alteridad: del conflicto a la convivencia intercultural. En CastroLucic (Ed.) *Los desafíos de la interculturalidad: Identidad, política y derecho*. Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo, Universidad de Chile
- Vallescar Palanca, D. (2000). *Cultura, multiculturalismo e interculturalidad: hacia una racionalidad intercultural*. Madrid: PS.