



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE POSTGRADO
MAGÍSTER EN CIENCIAS SOCIALES MENCIÓN SOCIOLOGIA DE LA
MODERNIZACIÓN

ÁREAS DE DESARROLLO INDÍGENA EN EL NORTE DE CHILE. NEGOCIACIONES Y DISPUTAS EN TORNO A ESPACIOS TERRITORIALES

Tesis para optar al Grado de Magíster en Ciencias Sociales
Mención Sociología de la Modernización

TESISTA: SERGIO AVENDAÑO PINTO
PROFESOR GUÍA: GONZALO DE LA MAZA ESCOBAR

Santiago, diciembre de 2009

Índice

Índice-----	2
Índice de Mapas y Cuadros-----	4
Abreviaturas-----	5
Agradecimientos -----	6
Introducción-----	7
Capítulo I	
Presentación de la investigación-----	9
1. Antecedentes y Planteamiento del problema-----	9
2. Objetivos-----	14
2.1. Objetivos Generales-----	14
2.2. Objetivos Específicos-----	14
3. Marco teórico-----	15
3.1. La emergencia indígena y el Multiculturalismo de Estado en América Latina---	15
3.2. Multiculturalismo de Estado-----	18
3.2.1. El Multiculturalismo Latinoamericano-----	22
3.2.2. Multiculturalismo de Estado y Gubernamentalidad: Políticas públicas indígenas como prácticas de etnogubernamentalidad-----	25
3.2.3. La Gubernamentalidad-----	25
3.3. Territorialidad/es en disputa: el caso de las Áreas de Desarrollo Indígena en el norte de Chile-----	29
4. Marco metodológico-----	33
4.1. Técnicas y procedimientos de recolección de información-----	34
4.2. Estadías de terreno-----	35
4.2.1. Primera temporada de terreno-----	35
4.2.2. Segunda temporada de terreno-----	38
Capítulo II	
Estado y políticas indígenas durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990 – 2009)-----	41
1. Las políticas sociales en América Latina y Chile en los noventa-----	41
2. Las innovaciones de la institucionalidad estatal en materia indígena-----	43
3. Marco de relaciones entre Estado y Pueblos indígenas en Chile. Dictadura, transición y gobiernos democráticos-----	45
4. Políticas Públicas indígenas concertacionistas: Principales Hitos-----	47
4.1. Gobierno de Patricio Aylwin, marco transicional y Promulgación de la Ley Indígena (19.253)-----	47
4.2. Gobierno de Eduardo Frei y el Desarrollo Indígena-----	49
4.3. Gobierno de Ricardo Lagos y la Política de Nuevo Trato-----	51
4.4. Gobierno de Michelle Bachelet y la Política Re-Conocer-----	53
Capítulo III	
Las Áreas de Desarrollo Indígena Atacama La Grande y Alto El Loa.	
Proceso de constitución y dinámica de actores estatales-----	58
1. Características poblacionales y físicas del área de estudio-----	58
2. ¿Qué son las Áreas de Desarrollo Indígena? Definición legal y marco general de las ADI-----	61
2.1. Proceso de constitución e implementación de las ADIs Atacama La Grande y Alto El Loa-----	66

2.2. La puesta en marcha de la nueva estructura: concepciones y modelo de gestión-----	67
2.3. Modificaciones al modelo de gestión: principales características-----	71
3. Dinámica de actores estatales en las Áreas de Desarrollo Indígena de la Región de Antofagasta-----	72
3.1. Dinámica de actores estatales en el ADI Atacama La Grande-----	72
3.1.1. La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)-----	72
3.1.2. El Programa Orígenes-----	73
3.1.3. CONAF-----	75
3.1.4. INDAP-----	77
3.1.5. Bienes Nacionales-----	78
3.1.6. La Municipalidad de San Pedro de Atacama-----	79
3.2. Las empresas mineras en el ADI-----	80
3.2.1. CODELCO Norte-----	80
3.2.2. Fundación Minera Escondida (FME)-----	81
3.3. Dinámica de actores estatales en el ADI Alto El Loa-----	82
3.3.1. Servicios públicos especializados (CONADI y Programa Orígenes)-----	83
3.3.2. Servicios públicos sectoriales (CONAF, INDAP, Bienes Nacionales)-----	84
3.3.3. Los Municipios de Calama y Ollagüe-----	85
3.4. Las empresas mineras en el ADI Alto El Loa-----	86
Capítulo IV	
Concepciones de participación y territorialidad de los actores estatales en Atacama La Grande y Alto El Loa-----	88
1. Las concepciones de participación de los agentes estatales especializados-----	88
2. Las concepciones de participación de los agentes estatales sectoriales-----	92
3. Las concepciones sobre territorialidad de los agentes estatales especializados-----	95
4. Las concepciones sobre territorialidad de los agentes estatales sectoriales-----	98
Capítulo V	
Concepciones de participación y territorialidad de los actores indígenas. Los presidentes de comunidades indígenas que participan de las ADIs-----	102
1. Dinámicas de participación comunitaria-----	102
2. Dinámicas de participación e interacción hacia el Estado-----	105
2.1. Sobre las ADI y los servicios públicos que participan en ellas-----	105
2.2. La visión sobre los municipios-----	105
2.3. Sobre los servicios públicos sectoriales y especializados-----	108
3. Dinámicas de participación indígena e intermediación hacia el Estado: Las disputas sobre identidad y representación política-----	111
3.1. Los dirigentes indígenas en relación a las ADI-----	112
3.2. Los dirigentes indígenas en relación al Consejo de Pueblos Atacameños-----	114
3.3. Los dirigentes indígenas en relación a las empresas mineras-----	116
4. Concepciones de territorialidad desde la dirigencia indígena-----	120
Capítulo IV	
Conclusiones: Concepciones de participación y territorialidad. Disputas y negociaciones en el marco de las Áreas de Desarrollo Indígena-----	128
Bibliografía-----	136
Anexos-----	141

Índice de Mapas y Cuadros

Mapa 1: ADI Atacama La Grande	59
Mapa 2: ADI Alto El Loa y comunidades indígenas que la conforman	61
Cuadro N°1: Entrevistados durante estadía de terreno febrero de 2009. Dirigentes de comunidades indígenas y representantes de agencias públicas-----	36
Cuadro N°2. Entrevistados durante estadía de terreno abril de 2009. Representantes de agencias públicas sectoriales y especializadas en temática indígena y de empresas---	39
Cuadro N°3. Reuniones de Consejo Directivo de las ADIs y Socialización Convenio 169 de la OIT-----	40
Cuadro N°4. Miembros y funciones del Consejo Directivo ADI-----	100
Cuadro N°5. Composición actual y propuesta de modificación Unidad de Evaluación y Planificación (UEP) ADI Atacama La Grande-----	101
Cuadro N°6. Composición actual y propuesta de modificación Unidad de Evaluación y Planificación (UEP) ADI Alto El Loa-----	101

Abreviaturas

ADI	Áreas de Desarrollo Indígena
BBNN	Ministerio de Bienes Nacionales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPI	Comisión Especial de Pueblos Indígenas
CODELCO	Corporación del Cobre (minera cuprífera estatal)
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
CONAF	Corporación Nacional Forestal
FME	Fundación Minera Escondida
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
GORE	Gobierno Regional
INJUV	Instituto Nacional de la Juventud
JJVV	Juntas de Vecinos
ONG	Organización No Gubernamental
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
SEREMI	Secretario(a) Regional Ministerial
SERNATUR	Servicio Nacional de Turismo
SERPLAC	Secretaría Regional de Planificación
SERVIU	Servicio de Vivienda y Urbanismo
SNASPE	Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PLADECO	Plan de Desarrollo Comunal

Agradecimientos

Quiero agradecer en primer término al Proyecto de Investigación Fondecyt N° 1085180 en el que se enmarca esta tesis y a través del cual se financió la segunda estadía de terreno. Asimismo, a Gonzalo de la Maza, por su guía y apoyo constante.

También a la Vicerrectoría de Asuntos Académicos de la Universidad de Chile, en su Departamento de Postgrado y Postítulo, por financiar la primera estadía de terreno de esta investigación a través de la “Beca de Estadías Cortas de Investigación”, durante el primer semestre de 2009.

No puedo dejar de mencionar especialmente a los dirigentes de las comunidades indígenas de Atacama La Grande y Alto El Loa, por compartir conmigo sus experiencias y conocimientos.

Asimismo, van mis reconocimientos a mi familia, padres y hermanos, por su apoyo constante y sobre todo infinita paciencia durante todo este largo proceso. Por último, y no por eso menos relevante, a mi amigo y colega de San Pedro de Atacama Ulises Cárdenas y a su familia, quienes me han acogido en innumerables oportunidades en su hogar.

Introducción

Esta investigación trata sobre el proceso de implementación de las ADI Atacama La Grande y Alto El Loa respecto a las concepciones de participación que en ellas se juegan, así como las concepciones de territorialidad indígena sostenida por los dirigentes de las comunidades indígenas y su interrelación con la territorialidad estatal puesta en práctica con esta política pública en la zona de Atacama.

Las ADI surgen como un modelo de focalización de la oferta pública en un territorio determinado, de acuerdo a las prerrogativas legales establecidas en la Ley Indígena. Desde su declaratoria y posterior puesta en funciones se han realizado esfuerzos, tanto desde la institucionalidad pública local especializada en materia indígena, como desde las dirigencias indígenas, por ampliar la participación indígena y otorgarles un marco que implique una verdadera concertación de actores territoriales en su estructura. Dichos esfuerzos han implicado modificaciones, entre otros aspectos, a su funcionamiento original, la inclusión de actores indígenas que no estaban desde un comienzo, y la expulsión de actores empresariales por presión de los dirigentes indígenas.

Tales adecuaciones institucionales dan cuenta de un proceso de interrelación que conjuga tanto las concepciones restringidas de participación propias de un diseño impuesto “desde arriba”, las concepciones de un sujeto indígena beneficiario, propio de la política social desarrollada desde los noventa, como a su vez las reelaboraciones desde la propia dirigencia indígena.

Dichas reelaboraciones, disputas y negociaciones se evidencian todavía más cuando hablamos de territorialidades. Las ADI poseen una concepción de desarrollo territorial que se conjuga y enfrenta con las ideas sobre el territorio y su desarrollo que sostienen los dirigentes indígenas que en ellas participan. Las concepciones de territorialidad indígena permiten observar la resemantización del discurso sobre la tierra y las fortalezas y limitaciones que sostienen las ADI para procesar dicha demanda.

La presente investigación consta de seis capítulos. En el primero de ellos se plantea el problema de investigación, los objetivos, el marco teórico y metodológico que sustentan la indagatoria y sus resultados.

El segundo capítulo, tiene como propósito mostrar los hitos relevantes que caracterizan la política indígena durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990 – 2009) en el contexto de las relaciones entre Estado y pueblos indígenas en nuestro país. Sus diversas etapas (luchas por la democracia y marco transicional), así como sus énfasis (modernización del Estado, reconocimiento de derechos).

El tercer capítulo, entrega una caracterización de las ADI Atacama La Grande y Alto El Loa tanto en su proceso de constitución, las concepciones de política que despliegan, así como la conformación de los actores estatales y la dinámica de éstos.

El cuarto capítulo, profundiza sobre las concepciones de participación y territorialidad que se desprenden de los discursos y prácticas de los actores estatales en referencia a la estructura y dinámica de las ADI, así como a la demanda indígena que ahí se despliega y la forma en que se concibe e implementa desde los entes gubernamentales la participación social de los agentes indígenas.

Luego, el quinto capítulo hace referencia a las concepciones sobre participación y territorialidad de los actores dirigenciales indígenas que participan de las ADI. En primer lugar, damos a conocer la dinámica organizacional indígena que se ha dado en la zona como consecuencia de la aplicación de la Ley Indígena. Posteriormente, exponemos el discurso que sobre la participación y la territorialidad sostienen los dirigentes indígenas, en relación con el espacio de las ADI, así como la visión que expresan de la institucionalidad pública, las empresas privadas y el procesamiento de la demanda territorial.

Finalmente, el capítulo seis contempla algunas reflexiones, a modo de conclusión, sobre el carácter de la participación “restringida” desplegada en las ADI, sus concepciones de política y territorialidad desde la práctica gubernamental, así como las reelaboraciones y reapropiaciones indígenas sobre estos ámbitos, las limitaciones y desafíos desde la implementación de las ADI, así como posibles líneas de investigación complementarias en la caracterización del “Multiculturalismo de Estado” a través del estudio de las políticas públicas en materia indígena.

Capítulo I

Presentación de la Investigación

1. Antecedentes y planteamiento del problema

Durante la década de los noventa, tanto en Chile como en América Latina, los grupos indígenas se han convertido en actores sociales de gran relevancia, planteando demandas que interpelan al Estado y sociedad latinoamericanos. Una de las reivindicaciones que con más fuerza ha impulsado el movimiento indígena es la territorial, es decir, la posibilidad de poseer la propiedad y administración de espacios territoriales que se consideran ancestrales y la fuente originaria de la cultura indígena. Con diversos énfasis según la realidad nacional que tratemos, la demanda territorial se instala en el discurso y la práctica de la dirigencia indígena, ya sea por la vía de la demanda de autonomía sobre espacios o franjas de excepción (como los indígenas Misquitos en la costa atlántica nicaragüense), o a través de la administración de ciertos ámbitos como la justicia y la política local (que se encuentra en el espíritu de diversas legislaciones indígenas en la región, como en Bolivia y México) (Bengoa, 2000a).

Paralelamente, el Estado a partir del impacto de fenómenos globalizadores, su debilitamiento o reestructuración en su rol de agente de desarrollo y las subsecuentes reformas estructurales a nivel económico y político, comienza a generar acciones e institucionalidad que en cierta medida incorporan un reconocimiento relativo de la demanda indígena en cuanto a mejora de condiciones de pobreza y políticas de fomento diferenciado, a partir de la promulgación de legislaciones especiales que posibilitan el fomento y protección de las culturas indígenas.

Es así que en Chile, en el contexto de la transición democrática, iniciada en 1990, se instala un ambiente propicio para la discusión de una ley que regule la relación entre Estado y pueblos indígenas y establezca medidas de protección y fomento de sus culturas. En un primer momento se firma el Pacto de Nueva Imperial, entre la dirigencia indígena y la coalición opositora al gobierno militar. De esta instancia surge la CEPI encargada de elaborar un texto de ley que se presentaría al congreso nacional. Finalmente, en 1993 se promulga la Ley 19.253 también llamada Ley Indígena la cual entre otras medidas crea la CONADI a cargo desde ese entonces de la relación entre pueblos indígenas y Estado. La nueva legalidad también crea el Fondo de Tierras y Aguas para apoyar la recuperación de tierras ancestrales, principal interés de la dirigencia mapuche y también la protección

de las aguas en el norte de Chile. Por otro lado, nace el Fondo de Desarrollo Indígena, que promueve medidas de desarrollo social entre la población indígena del país, así como aquellas que propician la salud y educación intercultural en zonas con alta densidad indígena.

Este contexto de generación de políticas públicas hacia el mundo indígena, se conjuga con la demanda étnica surgida desde la dirigencia indígena. Entendemos las demandas étnicas como un conjunto de interpelaciones, solicitudes y quejas que operan en el plano material y simbólico, y que conjugan agravios presentes y pasados, todos ellos articulados en torno a la condición étnica del grupo y configurados con relación principalmente al Estado y otros actores a quienes se ve como los causantes o responsables de aquellas. Estas demandas se expresan por medio de un discurso que integra estos niveles y opera frecuentemente sobre la base de la simbolización étnica, es decir, resemantiza en sus propios códigos las luchas y demandas “tradicionales” otorgándoles nuevos significados (Bello, 2004). Un ejemplo de este fenómeno es el discurso étnico sobre el territorio, que es una clara muestra de la integración y resemantización de la antigua demanda por tierra, sólo que ahora la tierra, a partir del discurso del territorio, cobra un significado sociocultural y no exclusivamente económico. En este sentido, se podría afirmar que el Estado, a través de las medidas de política pública aplicadas desde la promulgación de la Ley Indígena ha asumido en parte estas demandas, sobre todo en cuanto a los recursos que sirven de base de sustento a los grupos indígenas – tierra y agua principalmente – a través de acciones institucionalizadas desde CONADI. Sin embargo, el movimiento indígena, sobre todo en sus vertientes más radicales pugna por mayores niveles de inclusión diferenciada y cuestiona las acciones de desarrollo impulsadas desde el Estado, las cuales no dan cuenta de la “demanda histórica”, sobre todo en el contexto mapuche. Esta última situación se expresa en el discurso etnonacionalista sostenido por la dirigencia mapuche más extrema, que considera al Estado chileno como un usurpador de sus tierras y propugna la nación mapuche como fuente de sentido y la recuperación del territorio ancestral entre sus objetivos principales (entre otros ver Foerster y Vergara, 2003)

Si bien es necesario reconocer los avances que el Estado chileno ha realizado en materia de recuperación de tierras, regularización de derechos de agua y promoción del desarrollo en materias como cultura y educación intercultural, debemos considerar que las realidades de los grupos étnicos presentes en nuestro país son diferentes, tanto en relación a la demanda indígena como a las acciones que el Estado ha emprendido en este sentido. Nuestro interés investigativo se sitúa en los grupos

atacameño y quechua de la región de Antofagasta. En este contexto, el accionar del Estado por una parte, ha permitido la regularización de títulos de dominio, derechos de agua, entre otros; por otra, la demanda indígena se ha centrado principalmente en la recuperación de derechos de agua, el reconocimiento formal de las organizaciones indígenas, la creación de otras, la defensa y la administración de espacios territoriales frente a la explotación de privados (principalmente mineras) que forman parte de la región.

Varios autores han planteado el carácter específico que ha adquirido la aplicación de la Ley Indígena en el norte de Chile, algunos incluso sostienen que se ha producido una reetnificación a partir del Estado (Barros 2004; Rivera 1997), siendo su principal evidencia la constitución de comunidades y asociaciones indígenas, como parte de una reelaboración identitaria de grupos que pugnan por mayores recursos y reconocimiento, desde una identificación étnica que permite acceder a recursos y beneficios antes inexistentes. Si bien la asunción de una etnicidad contemporánea es compleja, lo cierto es que a partir de la década de los noventa, ha surgido una demanda indígena renovada que se retroalimenta de diversos discursos y acciones, sobre todo frente al Estado promotor de un “desarrollo con identidad”. En este escenario encontramos dirigentes urbanos más radicales frente al Estado y sus políticas de promoción, así como también dirigentes rurales, principalmente presidentes de comunidades indígenas que poseen un discurso menos confrontacional frente al Estado y quienes son interlocutores prioritarios y legitimados en el ámbito de las Áreas de Desarrollo Indígena.

Frente a este escenario de irrupción tanto de oferta pública, como de demanda indígena complejizada, desde mediados de los noventa se articula una nueva forma de planificación territorial en zonas indígenas, que ya contemplaba la Ley 19.253, la cual va a tener un impacto significativo en los espacios donde se instala. En efecto, a partir de la progresiva inclusión de discursos y prácticas de política pública que benefician a las poblaciones indígenas de Chile, se crean las ADI, espacios territoriales definidos desde el Estado y donde se focalizan las acciones, programas y proyectos de actores públicos y privados. Estos espacios deben cumplir ciertas condiciones para su definición, las cuales están establecidas en la Ley 19.253, a saber, ser espacios en que hayan vivido ancestralmente indígenas, tener alta densidad de población indígena, existencia de tierras de comunidades y una homogeneidad ecológica y manejo de recursos naturales para el equilibrio de estos territorios, como aguas, flora y fauna.

Hoy en día, existen ocho ADI en el territorio nacional. Estas áreas se han puesto en práctica desde 1997, ese año se crean “Atacama la Grande” en la región de Antofagasta, “Alto Bío Bío” en la VIII región y “Lago Budi” en la comuna de Puerto Saavedra. El 2001 son promulgados los decretos de creación de “Jiwasa Oraje” en la región de Tarapacá y “Lago Lleu Lleu” en las comunas de Cañete, Contulmo y Tirúa. El 2003 se establece el ADI “Alto el Loa” en la región de Antofagasta. El año 2004 se crean otras dos, “Te Pito o Te Henua” en Isla de Pascua y el ADI “Puel Nahuelbuta” en la región de la Araucanía¹.

Nuestro interés investigativo se sitúa en las ADI que forman parte de la región de Antofagasta, “Atacama la Grande” que abarca la comuna de San Pedro de Atacama (y que contiene comunidades adscritas a la etnia atacameña) y “Alto El Loa”, que cubre las comunas de Ollagüe y los pueblos del interior de la comuna de Calama (que involucra comunidades quechua y atacameñas). Su estructura organizativa y operativa está a cargo de un consejo directivo encabezado por el intendente regional, apoyado por la CONADI, que actúa como secretaría técnica, quien se encarga por definición legal de estudiar, planificar, coordinar y convenir planes, proyectos, trabajos y obras con ministerios y organismos públicos; gobiernos regionales y municipalidades; universidades y otros establecimientos educacionales; corporaciones y organismos no gubernamentales; organismos de cooperación y asistencia técnica internacional, y empresas públicas o privadas.

Por tanto, las ADI se yerguen hoy como espacios territoriales donde se focaliza la política pública y privada en materia indígena. Su funcionamiento involucra la participación de las comunidades indígenas organizadas al amparo de la Ley Indígena 19.253, servicios públicos sectoriales (SAG, CONAF, entre otros) y específicos (CONADI, Programa Orígenes), y privados (especialmente mineras asentadas en el área). Debemos constatar que las ADI en su definición corresponden a espacios donde se focaliza el accionar estatal y privado de manera preferencial. Su modelo de funcionamiento, si bien se particulariza en cada una de ellas, establece en general la participación de las comunidades indígenas organizadas y reconocidas por la CONADI, su territorio es esencialmente rural, excluyendo aquellas organizaciones que no se ubican en el espacio definido como prioritario. Nos interesa destacar este fenómeno porque creemos que tiene amplias repercusiones en las concepciones sobre la participación, toma de decisiones, administración de recursos y en general con las definiciones y prácticas de desarrollo y concepciones sobre el territorio, tanto de las comunidades

¹ www.conadi.cl

indígenas como de los servicios y agencias estatales y actores privados; sobre todo cuando se tocan temas reivindicativos – en términos de manejo de recursos naturales – como cuando se plantean modelos de administración territorial que entran en disputa por espacios específicos.

En este escenario de demanda indígena en torno particularmente a la demanda territorial y frente a las acciones de política pública focalizada en poblaciones particulares, nos interesa evaluar cuál ha sido el impacto de la implementación de esta nueva institucionalidad, que trae consigo la posibilidad de acceder a recursos para enfrentar condiciones de pobreza, pero consecuentemente, articula, delimita y ordena de una cierta manera el territorio como espacio de desarrollo frente al cual las comunidades indígenas negocian, disputan, pero también complementan su accionar frente a la administración territorial y la inversión u oferta pública y privada.

Si convenimos en que la coyuntura histórica de la promulgación de la ley indígena y el impulso estatal a la demanda multicultural, así como también desde las bases indígenas sobre reivindicaciones étnicas; la etnicidad se ha convertido en una herramienta importante de integración social y ha desatado preocupaciones por temas relacionados con la administración de recursos y territorios, algunas preguntas relevantes a resolver son ¿cuál es la concepción de territorialidad que surge desde la dirigencia indígena contemporánea? ¿se vincula, opone o complementa con el accionar de esta nueva institucionalidad? ¿se legitima esta nueva forma de territorialidad “impuesta desde arriba”?

Asimismo, si consideramos las permanentes tensiones entre las dirigencias urbanas y rurales en torno a problemas de adscripción, recursos y pertenencias, y las ADI concentran su accionar en un espacio esencialmente rural y agrario ¿cuáles son las tensiones y conflictos que reestructuran, reactivan o crean? En relación a los otros agentes estatales y privados que participan y generan discursos y prácticas ¿qué carácter posee el accionar, discurso y práctica de los servicios públicos y agencias estatales relacionadas con el mundo indígena?, ¿generan presión sobre la dirigencia y más específicamente sobre recursos y una disputa por el control de espacios territoriales definidos?

2. Objetivos

2.1. Objetivos Generales

- Analizar la estructuración, funcionamiento e impacto de las ADI Atacama la Grande y Alto El Loa sobre las concepciones de territorialidad y participación de los dirigentes de las comunidades indígenas.
- Analizar las concepciones acerca del territorio de los dirigentes de las comunidades indígenas presentes en las ADI y de los actores públicos que participan de ellas.

2.2. Objetivos Específicos

- Caracterizar la oferta pública a través de la dinámica de estructuración y funcionamiento de las ADI de la Región de Antofagasta.
- Determinar el carácter, discurso y práctica de los agentes estatales especializados (CONADI Provincial y Programa Orígenes) que se articulan con las ADI.
- Determinar el carácter, discurso y práctica de los agentes estatales sectoriales que se articulan con las ADI.
- Caracterizar la demanda indígena de los dirigentes que participan de las ADI a través de las concepciones de territorialidad que sustentan.
- Caracterizar la demanda indígena de los dirigentes que participan de las ADI mediante sus estrategias de acción dirigencial.
- Caracterizar la demanda indígena de los dirigentes que participan de las ADI a través de sus dinámicas de participación internas y externas.

3. Marco Teórico

3.1. La emergencia indígena y el Multiculturalismo de Estado en América Latina

Durante los últimos decenios asistimos a un resurgimiento de la etnicidad y la identidad étnica como fuente de sentido, pertenencia y motor de movilización en diversas partes del mundo, que han visto resurgir viejas identidades reformuladas incluso expresadas a través de conflictos violentos (Melucci 1999, Castells 1998). Fenómenos sin duda relacionados con una crisis de los estados nacionales como forma de organización sociopolítica, el surgimiento del fenómeno de la globalización y la expansión del sistema económico neoliberal a nivel mundial, entre otros aspectos (Castells 1998). En el ámbito latinoamericano se ha llamado “La emergencia indígena en América Latina” a este proceso de rearticulación de los indígenas basado en discursos identitarios, territorialidad y autonomía en un ambiente internacional propicio de reconocimiento y sobre todo caracterizado por la serie de reformas constitucionales y textos legales promulgados en los estados latinoamericanos relacionados a temáticas indígenas (Bengoa 2000 a).

Podríamos señalar que las condiciones en que los grupos étnicos emergen o proliferan sus identidades puede asociarse a la gran cantidad de cambios culturales, sociales, políticos y económicos que se han producido en las últimas décadas y que no sólo se hacen extensivos a los indígenas o a los grupos tradicionalmente considerados como vulnerables, sino a todas las sociedades. Algunos autores han llamado a este proceso como el acceso a la modernidad líquida (Bauman 2004), por su grado de dinamismo y la ola de transformaciones que involucran lo colectivo y las subjetividades. Otros como Giddens (2000) indican que estas transformaciones son cada vez menos lineales y parte significativa e incorporada de nuestra existencia cotidiana. Consecuentemente, estas mismas tensiones globales habrían impulsado a la revalorización de los espacios y las identidades locales, en tanto quienes las producen aspiran a ser representados bajo sus propios códigos, en contraposición a la impronta homogeneizadora de modelos nacionales, económicos o políticos. Para este autor los grupos que se reinventan han sido históricamente excluidos y es por eso que las identidades locales brotan como respuesta a estas tendencias.

Para el caso de Chile, Bengoa (2000a) ha problematizado la recomposición de los grupos indígenas y sus procesos de reivindicación. Plantea que los indígenas han reinventado una narrativa acerca de lo

que ellos han sido, son y quieren ser, convirtiéndose por esa vía en actores políticos y proponiendo cambios que afectan al conjunto de la sociedad y al Estado. Señala que los indígenas, especialmente en los sectores ilustrados, han generado voces muy críticas frente al sistema económico, político y jurídico y en especial sobre los programas nacionales que durante décadas construyeron bajo el discurso de la asimilación y la hegemonía un proyecto y la imagen de una sociedad con una única y uniforme identidad nacional, donde los grupos étnicos quedaban excluidos de esa historia oficial. Consolidado este proyecto, en los años ochenta los indígenas pese a haber permanecido silenciosos durante siglos irrumpen con sus identidades cuando parecía que los países de América Latina se aproximaban a alcanzar la modernidad sin ellos.

La emergencia política indígena y las nuevas formas que la etnicidad toma en el presente también deben entenderse en el contexto de sus históricas relaciones con el Estado, el mercado y la sociedad civil. Como se expuso más arriba, es propio de nuestra actualidad el creciente riesgo social y el debilitamiento de las instituciones que históricamente se caracterizaban por su estabilidad, poder y rol primordial en la vida social, como los Estados. Autores como Tarrow (2004) señalan que a partir del contexto de debilitamiento del Estado se abre paso a la creación de una estructura de recursos y oportunidades para la acción colectiva, en este caso indígena. De esta forma los indígenas comienzan a participar y a generar instancias de participación reivindicando su condición étnica.

Para lograr el retorno a la democracia en Chile, los grupos y partidos políticos que hoy constituyen la coalición gobernante, generaron una alianza política con los indígenas para asegurar su triunfo al gobierno y se comprometieron en la creación de políticas de desarrollo y reconocimiento en su favor. En quince años esas políticas sociales han provocado un gran cambio en los grupos étnicos nacionales, tanto por su acelerada constitución en comunidades, asociaciones y organizaciones indígenas (Barros 2004: 139), como por el impulso y complejización de las identidades étnicas.

Si bien, como dijéramos anteriormente, la etnicidad y la identidad étnica de los grupos indígenas de Chile ha seguido derroteros diversos, lo que interesa relevar es el carácter novedoso y renovador de estas ideas, que se remite a la construcción de las etnicidades en contextos contemporáneos, la cual está intrínsecamente vinculada con la relación que los indígenas han desarrollado con el Estado chileno, el mercado y la sociedad en general. En nuestro contexto, son los mapuches los que han generado un movimiento indígena de mayores dimensiones. Este pueblo indígena es el más

numeroso de nuestro país y también el que ha mantenido las luchas más constantes a través de toda la historia republicana por el reconocimiento de sus territorios y su cultura. Son ellos, por tanto, quienes han marcado la pauta de la relación indígenas / Estado. No obstante, en el contexto latinoamericano a partir de los años ochenta y en nuestro país con diversas intensidades según la realidad indígena de que se trate, ha surgido un movimiento indígena heterogéneo, que en sus vertientes más radicales y mayormente desarrolladas por una elite intelectual indígena, plantea cuestiones de reconocimiento constitucional, ratificación de convenios internacionales e impugna el carácter homogéneo del Estado - nación chileno, sostenido principalmente por el empresariado, la derecha política y parte de la coalición gobernante.

Para el caso del norte de Chile, en la medida de los acontecimientos acaecidos durante los últimos decenios (v gr. Retorno a la democracia, dictación de una normativa especial para los pueblos indígenas) podemos mencionar el caso particular de atacameños y aymaras, quienes han articulado progresivamente sus demandas hacia el Estado a partir de la defensa principalmente de las aguas. Esto ha permitido que desde las bases comunitarias se levanten las voces que reclaman por el justo derecho a hacer uso de este preciado recurso, fundamental para la realización de las actividades silvoagropecuarias. En este sentido, la defensa jurídica de las comunidades ha sido canalizada a través de la CONADI, órgano que posee un programa de defensa jurídica de los derechos patrimoniales de estos grupos. Asimismo, se han constituido una multiplicidad de comunidades indígenas territoriales y asociaciones indígenas funcionales con diversos objetivos, al amparo de la nueva legalidad, también ha surgido una dirigencia rural y otra urbana, esta última con mayor poder de negociación y agencia frente al Estado.

El contexto de emergencia indígena en el país en general y en el norte en particular, especifica también una determinada demanda indígena que interpela al Estado bajo diversas estrategias (negociación, acuerdo, disputa, imposición). La demanda indígena atacameña y quechua – que nos importa aquí conforme se plantea el estudio de las ADI Atacama la Grande y Alto El Loa – será abordada a través de los discursos y estrategias de acción desarrollados por la dirigencia indígena, principalmente rural (presidentes de comunidades indígenas) formulada a partir de las experiencias de articulación y/o disputa con el aparato estatal que se estructura en la red de política pública puesta en práctica en las ADI señaladas a través de servicios y agencias especializadas (CONADI, Programa Orígenes) así como sectoriales (INDAP, CONAF, Bienes Nacionales, entre otras).

A partir de este contexto, abordaremos las prácticas, representaciones y discursos sobre participación, territorialidad y las subsecuentes dinámicas de disputa y negociación de los principales actores sociales presentes en las ADI. Tales concepciones deben entenderse insertas dentro de un modelo de multiculturalismo de Estado, que se ha desarrollado desde el retorno a la democracia, y que se expresa de manera particular en la implementación de una política pública, como son las ADI. Por ello, en primer lugar, revisamos las principales elaboraciones sobre el multiculturalismo, con especial énfasis en el multiculturalismo latinoamericano. Luego, adentrándonos en un marco interpretativo que permita abordar las prácticas de gobierno en relación a las ADI, incorporamos el concepto de gubernamentalidad, el cual nos permitirá centrar el análisis tanto en las concepciones de los actores sociales partícipes de las ADI, así como las formas de construcción de sujeto que se desarrollan o surgen desde las concepciones y prácticas estatales en las interacciones entre los mismos.

Asimismo, las definiciones de territorialidad elaboradas por los actores locales (indígenas) y los agentes públicos presentes en Atacama La Grande y Alto El Loa, también requieren una definición operativa sobre este concepto, por tanto, hacemos un breve recorrido por las principales conceptualizaciones sobre esta materia. Estos acercamientos conceptuales nos darán el marco de análisis sobre el cual se sustenta la presente investigación y sus resultados.

3.2. Multiculturalismo de Estado

El multiculturalismo es una vertiente de análisis, interpretación y definición de políticas, surgida en el contexto anglosajón durante los años sesenta del siglo XX. En general, se puede sostener que es una forma de tratamiento diferenciado de las minorías en las democracias liberales, de grupos quienes reivindican para sí derechos basados en identidades culturales, frente a los Estados nacionales y las respuestas que estos mismos Estados establecen o desarrollan para procesar dichas demandas.

Autores como Wieviorka (2003) establecen una serie de etapas en la generación de políticas, o en el procesamiento de las “políticas de la diferencia”, analizando el contexto de surgimiento de dichas demandas en las sociedades europeas y norteamericana. Para este autor, existen al menos dos etapas de surgimiento de las demandas culturales “en el norte”, las cuales determinan diversos tipos de

movimientos sociales: la primera, en los años sesenta, es la aparición de confrontaciones culturales nuevas o renovadas que demandan en diversos dominios, el reconocimiento de la identidad del actor “es así que aparecen o reaparecen movimientos étnicos, regionalistas o nacionalistas, o grupos como los homosexuales y las feministas, *que comienzan a etnicizarse, a devenir visibles en el espacio público*” (Ibíd:18), los cuales tendrían una carga social débil o indeterminada.

En una segunda etapa, a fines de los años setenta, encontramos movimientos identitarios, que tienen como característica principal, al contrario de los primeros, la conjugación de demandas de reconocimiento cultural y demandas sociales. Comporta dos tipos de actores: aquellos para quienes la exclusión o las desigualdades sociales se saldan por la afirmación de una identidad cultural y, por otro lado, ciertos sectores que se identifican con una identidad nacional que estaría amenazada desde fuera, por la globalización económica, por el debilitamiento del Estado, por su pérdida de soberanía y encuentran en esta identidad parámetros que les permiten marcar una distancia frente a los pobres, los inmigrantes, o incluso regiones que ellos juzgan como obstáculos para el desarrollo nacional (como los regionalistas en Francia).

Esta multiplicación de las demandas de reconocimiento está vinculada a diversos cambios históricos², que implican un cuestionamiento, desde el multiculturalismo, sobre el tipo de reconocimiento público que debe acordarse a las diferencias culturales, de identidad, religiosas y de estilo de vida, dentro de una sociedad determinada.

Siguiendo a Wieviorka (2003) y Morales (2008) en general, podemos identificar tres escenarios en los cuales grupos o movimientos sociales utilizan reivindicaciones para lograr algún tipo de reconocimiento de derechos:

² Al respecto, nos dice Morales “Sin duda, el fin del modelo de Estado providencia, el resurgimiento de los nacionalismos en Europa del Este tras la caída del comunismo en 1989, los acelerados flujos poblacionales, los efectos de la modernización con la adopción del comercio sin fronteras, las transformaciones políticas de países que han optado por la democracia como la mejor vía para elegir a sus representantes y, sobre todo, las crecientes desigualdades socioeconómicas propiciaron que diversos grupos se organizaran y se hicieran visibles para buscar algún tipo de reconocimiento. Las cifras actuales hablan por sí mismas: se calcula que en el mundo cerca de 300 millones de individuos forman parte de algún pueblo indígena, que alrededor de 15 millones de personas han sido desplazadas de sus países de origen por conflictos políticos y étnicos, y que cerca de 98 millones de individuos forman parte del flujo migratorio en Europa y América”. (Morales, L. (2008) Multiculturalismo y Democracia. Instituto Federal Electoral, México D.F. (11-12)

- a) Pueblos indígenas: Se trata de pueblos que hacen referencia a un pasado glorioso del cual todavía quedan vestigios, que preexistían antes de la formación de los Estados – nación y que sufrieron la experiencia de la colonización (América Latina), que fueron víctimas de exterminio (Norteamérica, Australia, Nueva Zelanda) o de la esclavitud (África, Irak, Indonesia) y que se encuentran en situación de desventaja social, económica y política frente a una élite dominante. Estos abanderan una identidad colectiva para cuestionar los efectos perversos de la asimilación/integración forzada, reclamando que les sea saldada esta deuda histórica vía una compensación. En la legislación internacional, estos grupos son reconocidos jurídicamente como pueblos autóctonos.(Morales, 2008:13)
- b) Inmigración: a partir de los flujos poblacionales, el cambio de modelo económico y la circulación del capital, otro tipo de grupos surgen provenientes de la inmigración. A pesar de que estos tienden a reproducir características de su cultura de origen dentro del nuevo territorio habitado, en la mayoría de los casos se trata de la lucha por derechos de ciudadanía.(ibid:13-14)
- c) Minorías nacionales: finalmente, desde la perspectiva de los movimientos sociales, existen grupos estructurados en torno a valores compartidos, que desarrollan un sentimiento de pertenencia, que no forzosamente cuentan con raíces históricas y que, frecuentemente, establecen lazos de solidaridad a partir de la exclusión o de la situación de desventaja en la que se encuentran (homosexuales, ecologistas).(ibid:14)

Desde el punto de vista normativo, son diferentes las respuestas que los Estados – nacionales pueden dar para el reconocimiento de estas identidades culturales, y en general de las reivindicaciones basadas en la diferencia cultural. En el caso de los pueblos indígenas, podemos decir que sus demandas principalmente implican temas de reconocimiento jurídico como poblaciones con derecho a preservar o reconstituir sus instituciones sociales y políticas. También por el hecho de reconocerse con una cultura particular, abogan por el otorgamiento estatal de derechos específicos que garanticen su reproducción.

Sostenemos con Wieviorka (2003) que este tipo de medidas podrían englobarse en una definición del multiculturalismo como “*el de una política inscrita en las instituciones, el derecho y la acción gubernamental (o local), para dar a las diferencias culturales un cierto reconocimiento en el espacio público*”.(ibid:28) El carácter de dichas políticas, así como el tratamiento político de las diferencias propuesto o puesto en práctica,

dependerá en cada país o Estado al menos de dos factores: en primer lugar, del tipo de diferencias culturales que se encuentren en un país dado; en segundo lugar, de las orientaciones filosóficas que determinen dichas prácticas gubernamentales.³

De hecho, para el mundo anglosajón, Wieviorka distingue dos grandes modelos encontrados de multiculturalismo, los cuales se distinguen por su concepción sobre los problemas sociales que aquejan eventualmente a las minorías. Por un lado, estaría el “multiculturalismo integrado” que trataría dentro de sus acciones las demandas de reconocimiento y las luchas políticas contra las desigualdades sociales; pone como ejemplo países como Canadá, Australia y Suecia, los cuales proveerían el reconocimiento de las particularidades culturales en conjunto con medidas para que estos mismos grupos tengan oportunidades reales de salir de situaciones de pobreza y exclusión social (principalmente se trata de políticas enfocadas hacia la integración de la población migrante). El apelativo de integrado se justifica porque esta política aspira a reforzar la nación, *“poniendo el reconocimiento de la diversidad cultural y el combate contra la injusticia social al servicio de la unidad nacional”* (Wieviorka 2003:29)

Por otro lado, en oposición al primero, existiría el “multiculturalismo estallado”, porque separa el tratamiento de la diferencia cultural del de las desigualdades sociales. Pone como ejemplo EEUU, donde por un lado, las políticas de reconocimiento cultural (como en la educación, la historia o la literatura) se aplican a nivel nacional; mientras que, por otro lado, existe un tratamiento diferenciado de las políticas de “acción afirmativa” o “discriminación positiva” (en francés). Se trataría de una política social y no de una política de reconocimiento, ya que *“se dan a los individuos mejores oportunidades sociales para paliar las desventajas que sufren estructuralmente por el hecho de su pertenencia a ciertos grupos minoritarios maltratados por la historia.”* (ibid:30). Se trataría por tanto de un tratamiento diferenciado a

³ No es nuestro objetivo aquí el tratamiento en profundidad de estas controversias; no obstante, podemos sostener, que la discusión teórica se ha desarrollado entre los defensores del liberalismo y los del multiculturalismo, y con mayor fuerza dentro del mismo liberalismo. En general, tales querellas oponen a aquellos para los cuales la diferenciación permanente de derechos o estatus para grupos específicos no es posible debido a que los derechos individuales fueron establecidos para proteger la integridad, promover la igualdad y garantizar la libertad de todos los ciudadanos (los llamados individualistas). Por otro lado, los llamados colectivistas o comunitaristas, sostienen que los derechos colectivos no pueden reducirse a los miembros individuales que los componen, colocando en un mismo estatus tanto los derechos colectivos como los individuales. A partir de este planteamiento central, existen diversas variantes en cada una de estas corrientes de filosofía política y tratamiento de las diferencias culturales. Para un análisis más profundo sobre cada vertiente, pueden consultarse entre otros a Bovero (2004) en la vertiente individualista, y con una postura multiculturalista desde el liberalismo Kymlicka (1996).

grupos que se distinguen culturalmente, a través de la adopción de medidas particulares orientadas hacia la superación de sus condiciones desventajosas.

3.2.1. El multiculturalismo latinoamericano

Cabría preguntarse entonces ¿existe algún tipo de procesamiento específico de las diferencias culturales en América Latina? y particularmente referido a los pueblos originarios del continente ¿cuál ha sido la forma de reconocimiento que los Estados latinoamericanos han elaborado para procesar las diferencias étnicas en la región?

Varios autores estiman (Assies 2005; Van Cott 2001; Iturralde 1997; Stavenhagen 1997) que las políticas de reconocimiento en Latinoamérica en materia indígena, las cuales se expresan a través de un multiculturalismo de Estado, tienen como principal rasgo el reconocimiento jurídico del estatus indígena dentro de los Estados nacionales de la región. Este se caracterizaría por reformas a cartas fundamentales de los países (algunos casos son Nicaragua en 1987, Colombia 1991, Perú 1993, Bolivia 1994, Ecuador 1998 y México en 2001), que los calificaría como multi o pluriculturales. Otros países, como Chile, han adoptado legislaciones especiales (Ley Indígena 19.253), que establecen medidas de protección y fomento a las tierras y culturas indígenas. Otras medidas que involucrarían estas políticas tendrían que ver con el reconocimiento del derecho consuetudinario, la protección de las tierras y otros recursos amenazados, entre otras. Si bien existen voces críticas en torno al carácter relativo o más bien retórico de este reconocimiento (Gundermann, 2003); lo cierto es que este proceso se ha dado en una dialéctica con el movimiento indígena latinoamericano.

Podemos sostener, siguiendo a Assies, que el surgimiento y desarrollo, durante las últimas décadas del siglo pasado de los movimientos indígenas, la correspondiente demanda de “políticas de identidad” y las respuestas de los Estado latinoamericanos a través de “políticas de reconocimiento” surgen en un contexto de “doble transición” (Assies, 2005). Por un lado, la transición política desde gobiernos autoritarios hacia gobiernos democráticos. Por el otro, desde el plano económico, la transformación del modelo de desarrollo a través de políticas de ajuste estructural marcadas por el neoliberalismo, cuya dinámica fue profundizada en el marco de la llamada “globalización” y el surgimiento de las democracias de mercado (*market-democracies*) (Ibíd.:2)

Es importante relevar el marco en que el surgimiento y procesamiento de las diferencias y las subsecuentes políticas de reconocimiento se estructura en América Latina, ya que el contexto de surgimiento de dichas demandas – a partir de fines de los años 70 del siglo XX – es parte de un cambio de modelo socioeconómico y político vivido en la región. En primer lugar, en el marco de las transiciones democráticas, los grupos indígenas – al igual que otros grupos basados en la identidad – en el continente, enmarcan sus reivindicaciones en acciones colectivas en pro de la conquista de la democracia⁴.

Asimismo, las transformaciones del modelo de Estado – nación y la territorialidad que este imponía, por efectos de la globalización, pasan desde una concepción homogénea de “jurisdicciones superpuestas y lealtades diferenciadas” (Ibíd.:2) entre lo local, lo global y lo nacional, hacia, por un lado, políticas de descentralización y fortalecimiento relativo de los gobiernos locales, por otro, al surgimiento de mecanismos supranacionales como los tratados de libre comercio o los convenios internacionales.

En segundo lugar, un cambio en el modelo socioeconómico, desde fines de los años setenta del siglo pasado, desde el modelo nacional – desarrollista hacia un modelo de desarrollo marcado por el neoliberalismo. El neoliberalismo no es sólo un modelo económico sino que incluye un “proyecto cultural” que atañe una remodelación de lo que entendemos por “ciudadanía”. (Assies 1999). En el marco de la crisis del modelo de estado nacional – desarrollista, la crítica neoliberal argumenta entre otras cosas *“que el Estado había producido ciudadanos “dependientes” que esperaban que el Estado resolviera todos sus problemas. En el marco de esta crisis (...) el argumento neoliberal invocó una “ética de la responsabilidad”. Los Estados debieron deshacerse de su actitud “paternalista” con relación a los ciudadanos y devolverles la responsabilidad por su bienestar y la de sus dependientes.”* (Assies, 2005:2). Lo cual se reflejó en una transformación de las políticas sociales, dejando atrás pretensiones universalistas para reemplazarlas con políticas de focalización, individualización y privatización.

Autores como Boccara (2007) y Hale (2002) desarrollan análisis y reflexiones similares sobre las políticas multiculturalistas del Estado Latinoamericano partiendo de esta nueva redefinición del

⁴ Es en este escenario, donde por ejemplo en Chile los grupos indígenas se unen con la coalición de partidos políticos contrarios al gobierno militar, elaboran propuestas e itinerarios de lucha que generan efectos concretos en un entorno democrático – borrador y luego aprobación de la actual Ley Indígena – además de expectativas que tendrán concreciones diversas.

Estado y las políticas sociales. Es así como Hale (2002) propone un marco de análisis del multiculturalismo, que serviría para establecer un balance crítico de la aplicación de estas políticas en general, y en la región latinoamericana en particular. Por un lado, en función de la efectividad de la redistribución de recursos hacia los indígenas desde las políticas multiculturales, distingue entre un *manager multiculturalism* (multiculturalismo manejado) el cual sostiene un pluralismo cultural sin efectos reales y durables para los miembros del grupo cultural. En contraste, existiría un *transformative multiculturalism* (multiculturalismo transformativo) que efectúa una real distribución del poder y los recursos hacia los indígenas. Los dos modelos, corresponderían, a su vez, a un multiculturalismo “desde arriba” y un multiculturalismo “desde abajo”. El primero reforzaría las expresiones esencialistas y limitadas de las identidades grupales, mientras que el segundo estaría asociado a políticas identitarias más progresistas. (Assies 2005:3).

Retomando las reflexiones foucaultianas sobre la gubernamentalidad y la producción de sujetos. Hale hace una distinción entre el liberalismo clásico, que buscó la liberación de los individuos de los lazos comunitarios y corporativos; y el neoliberalismo, que paradójicamente celebra las entidades no – estatales (la comunidad, las organizaciones cívicas y voluntarias, las ONGs) a fin de rescatar al individuo. El Estado neoliberal, a través de la responsabilización de los individuos y su participación en asociaciones voluntarias, hace vulnerables a los sujetos a las políticas “desde arriba”, que buscan aprovechar, delimitar y moldear la “participación” a su conveniencia. El Estado Neoliberal, por tanto, reconoce las diferencias en función de su propia imagen, generando concepciones acerca del “indio bueno” y el “indio malo”. Hale sostiene que para América Latina, por la relativa autonomía, volatilidad y variabilidad de las organizaciones civiles que serían las productoras de sujetos individuales, existe espacio para generar reacciones de maniobra y creación contra – hegemónicas contra el multiculturalismo neoliberal.

Así, en el análisis de la implementación del multiculturalismo en los diversos países de América Latina, tendríamos que buscar cómo las diversas manifestaciones de las políticas multiculturalistas responden a una concepción “desde arriba” o “desde abajo”, o a una versión más heterogénea señalando la composición variable de las organizaciones civiles, que intermedian, configurando subjetividades, entre el Estado y los grupos indígenas.

3.2.2. Multiculturalismo de Estado y gubernamentalidad: Políticas públicas indígenas como prácticas de etnogubernamentalidad

3.2.3. La Gubernamentalidad

El Estado multicultural, especialmente aquellas acciones, procedimientos, discursos, en definitiva los dispositivos de saber /poder generados por él, pueden ser analizados a través del concepto de gubernamentalidad. Existen en la actualidad una serie de estudios que llevan a cabo análisis de las prácticas de gobierno y las construcciones de sujeto que éstas producen a través de este concepto. Originalmente formulado por Michel Foucault durante el ciclo lectivo 1977-1978 del College de France, a partir de allí se desarrollan un conjunto de trabajos tanto en Francia como en el mundo anglosajón principalmente (Grinberg 2007:1). Por gubernamentalidad Foucault va a entender:

“(...) el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esta forma tan específica, tan compleja, de poder, que tiene como meta principal la población, como forma primordial de saber, la economía política, como instrumento técnico esencial, los dispositivos de seguridad. En segundo lugar, por “gubernamentalidad” entiendo la tendencia, la línea de fuerza que, en todo Occidente, no ha dejado de conducir, desde hace muchísimo tiempo, hacia la preeminencia de ese tipo de poder que se puede llamar el “gobierno” sobre todos los demás: soberanía, disciplina; lo que ha comportado, por una parte, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, y por otra, el desarrollo de toda una serie de saberes.”(Foucault, 1999:195)

El concepto de gubernamentalidad que propone Foucault, permite dar cuenta de las transformaciones sociales y políticas que se producen en occidente desde el siglo XVI y que, según el autor, “supusieron un proceso de *gubernamentalización del Estado*”. Esta preeminencia de las formas de gobierno fue haciéndose preponderante con el surgimiento del proceso de urbanización de la vida social, la escasez, la circulación y la seguridad.

De acuerdo a la definición expuesta más arriba, se trata de un proceso de historización de las prácticas de gobierno. Nos interesa señalar aquí algunas aclaraciones respecto a la definición inicial y posteriormente, las posibilidades de su uso y actualización en el contexto de las prácticas actuales de gubernamentalidad neoliberal en América Latina y en nuestro país.

En primer lugar, las instituciones, procedimientos, análisis y tácticas de esta forma compleja de poder que surgen desde el siglo XVI poseen como meta el gobierno de la población. Se produce un cambio en las concepciones de gobierno desde la soberanía y la propiedad sobre un territorio específico (Estados territoriales y coloniales) hacia la gestión de la población; por tanto, si bien las cuestiones de soberanía no dejan de ser importantes, producto del surgimiento de la población como objeto de análisis y control, surgen una serie de tácticas de saber y poder que comienzan a gestionarla.

En segundo lugar, esta perspectiva de la población, va a permitir que los fenómenos propios de ella puedan abordarse desde otra concepción de economía, originalmente centrada en un modelo de gestión familiar. Ahora aparece la economía política como una ciencia del gobierno que centrada en la gestión económica de una población y sus complejas relaciones con un territorio particular, se engarza con una concepción económica de la riqueza de un territorio.

En tercer lugar, la aparición de los dispositivos de seguridad; si bien las instituciones de disciplina – como las escuelas y las cárceles, que habían sido creadas en el siglo XVI y principios del XVII – siguen presentes; administrar la población quiere decir gestionarla en profundidad, con delicadeza y en detalle. (Foucault, 1999:194) por tanto, “Se da en efecto un triángulo: soberanía – disciplina – gestión gubernamental, cuya meta principal es la población y cuyos mecanismos esenciales son los dispositivos de seguridad.” (Ibíd.:194)

Según Grinberg (2007:3) los problemas de la gestión de la seguridad y del territorio, propios de la vida moderna, urbana y capitalista tienen una actualidad cada vez más patente. Señala que la noción de gubernamentalidad enmarca el problema general de la agencia y del Estado, del sujeto y del poder, e involucra otra cuestión, también central en nuestros días, que refiere al territorio.

Las aplicaciones actuales de la noción de gubernamentalidad como prácticas asociadas al multiculturalismo de Estado se enmarcan en una reflexión más general relacionada con la emergencia de campos especializados de política pública orientada hacia poblaciones particulares, como los grupos indígenas. Se trataría por tanto, de abordar “el rol del Estado en la producción de la etnicidad como sobre las formas locales y diarias de producción del Estado neoliberal diferencialista, vía el análisis de los actos y las representaciones de los agentes estatales y paraestatales en el contexto de emergencia de nuevas fronteras del capitalismo global” (Ong, 2002, citado en Boccara 2007). Citando

a Ong (2002) Boccara define al Estado neoliberal diferencialista como “Un Estado que funciona en base a una nueva gestión de la diferencia cultural y que tiende a responsabilizar a los agentes sociales definidos en función de características casi naturales” (Boccara 2007:206).

Una corriente de interpretación actual sostiene que esta forma de entender las prácticas de Estado “*en cuanto a gestión del espacio y de la población nacional*” (Agrawal 2005; Ferguson y Gupta 2002; Goldman 2005; Hale 2002; Ong 2002 citados en Boccara 2007) se ha transformado fuertemente en las últimas dos décadas. Estos autores plantean que las prácticas de gobierno en la era global pueden entenderse bajo el rótulo de gubernamentalidad en términos foucaultianos⁵; además, según Boccara, esta corriente interpretativa afirma que la gubernamentalidad opera de manera diferenciada, segmentando el cuerpo social, en una infinidad de grupos y subjetividades o seccionando lo social en una multitud de microespacios definidos en función del género, del origen étnico, del grado de exclusión social, etc. El multiculturalismo, en una perspectiva crítica (Hale 2002) y visto en estos términos, sería entonces una modalidad de este nuevo arte de gobierno en tiempos de globalización.

En términos generales, por tanto, el Estado y el neoindigenismo neoliberal presente en sus manifestaciones, puede ser visto a través de sus prácticas de gobierno en contextos indígenas, como una serie de procedimientos, técnicas de poder y generación de saberes especializados en torno a lo indígena, Boccara sostiene que estos procedimientos gubernamentales (en cuanto a nociones y representaciones) aplicados a poblaciones indígenas estarían produciendo, “La gubernamentalización de la cultura a través de nuevos procedimientos de encuesta, demarcación, protección, fortalecimiento y “marketeo” de lo étnico conduce a la gente a reformular el entendimiento del hecho cultural. Las localidades indígenas gubernamentalizadas y las nuevas comunidades regulatorias (agencias o programas de Estado, asociaciones, mesas de diálogo, etc.) son parte de un nuevo régimen de control que tiende a crear nuevas relaciones político-económicas entre los centros, las localidades y los sujetos étnicos, los cuales se encuentran atados por el hilo de poder del Estado”. (Ibíd.:206)

En relación al análisis del subcampo de la salud intercultural del Programa Orígenes, este autor, formula algunos principios de análisis teórico – metodológicos más generales sobre la manera de

⁵ Entendiendo el poder, por tanto, en sus dimensiones productivas (como formas de incitar, producir individualidades funcionales, etc. más que negativas (reprimir, censurar, etc.), noción esta última presente en los análisis iniciales de Foucault acerca de las instituciones de control.

aprehender el funcionamiento del Estado multicultural, los cuales retomamos como forma de abordaje en el análisis de la implementación y funcionamiento de las Áreas de Desarrollo Indígena.

En primer lugar, el multiculturalismo de Estado puede ser definido como una nueva forma de gubernamentalidad de tipo étnico, que tiende a extender los mecanismos de intervención del Estado, genera nuevas subjetividades, nuevos espacios de poder y nuevos campos de saber y nuevos mercados de bienes simbólicos y exóticos en los cuales agentes sociales de nuevo tipo se enfrentan en torno a la definición de los principios legítimos de autenticación cultural y de visión y división del mundo social. (Boccaro 2007:201)

En segundo lugar, para apprehender el fenómeno del multiculturalismo en toda su complejidad debemos estudiarlo no desde la perspectiva del Estado central, sino que debemos abordarlo tanto desde sus conexiones globales con las agencias multilaterales de desarrollo como en sus relaciones con los agentes regionales y locales. Examinando, por un lado, cómo la nueva agenda desarrollista global procesa la noción de cultura y por qué vías esta etnogubernamentalidad ingresa a los espacios nacionales y tiende a producir modernidades regionales y periféricas. (Ibíd.:201). Por otro lado, se hace necesario explorar las aplicaciones locales de este multiculturalismo de Estado, a través del doble proceso de gubernamentalización de las localidades y de privatización de los mecanismos de control del Estado (Sivaramakrishnan y Agrawal 2003, citados en Boccaro 2007: 201-202).

Por último, Boccaro propone desarrollar una etnografía del Estado multicultural en su forma cotidiana, en sus ramificaciones y su extensión, considerando sus procedimientos, representaciones y ritualizaciones. “Eso supone también interesarse por los efectos de espacialización, visibilización y etnificación producidos con un conjunto disperso y a veces improvisado de prácticas institucionales y de técnicas de gobierno que ubican al ethnos al centro de sus preocupaciones. Se trata por lo tanto de desnaturalizar al Estado multicultural y de dar cuenta de la conceptualización e implementación del multiculturalismo neoliberal desde varios sitios etnográficos y a través de un análisis histórico del marco de racionalidad política en el cuál éstas se inscriben.” (Ibíd.:202).

3.3. Territorialidad/es en disputa: el caso de las Áreas de Desarrollo Indígena en el norte de Chile

Las concepciones de territorialidad, si bien existen diversos enfoques en relación al término, tienen que ver en general para nosotros, con aquellos espacios de disputa que involucran las prácticas, usos y costumbres relacionadas con espacios territoriales que se negocian continuamente con el Estado, como agente promotor de políticas multiculturales desde la transición a la democracia (Barros, 2004). Es un espacio de territorialidad disputado y negociado en el interjuego establecido entre las bases indígenas, a través de sus mecanismos de participación internos, pero también a través de la exteriorización, y por tanto, negociación con el Estado, vía mecanismos de interlocución, decisión y puesta en práctica en las ADI, política pública con un enfoque territorial y focalización en zonas rurales de alta concentración indígena.

Plantear que existen disputas entre territorialidades no obstante requiere estimar ciertas precauciones en el análisis. Se trata de investigar cómo el contexto actual de relaciones entre indígenas y Estado, a través de la implementación de una política pública particular, refiere a espacios definidos donde se focaliza el accionar del Estado, y sus prerrogativas en términos de desarrollo territorial, específicamente a través de las ADI como marco definido. De esta forma, se estructura una forma de territorialidad en permanente construcción que incorpora en su accionar a los agentes indígenas, a través de su dirigencia. La territorialidad concebida por las comunidades indígenas, denota ciertas formas tradicionales o consuetudinarias de ocupar el espacio y los recursos que se encuentran presentes en el territorio. No obstante, esta territorialidad se construye históricamente y permite, por tanto, considerar en su proceso de construcción la dinámica de intervención estatal, con especial énfasis para nosotros en los últimos años, desde la promulgación de las Áreas de Desarrollo Indígena en esta zona.

Existe una gran aceptación en el debate internacional sobre derechos indígenas del concepto territorialidad, especialmente cuando se discute sobre el derecho a la autodeterminación y la reivindicación de derechos colectivos. No obstante su uso extendido el tratamiento conceptual no es unívoco. Según señala Toledo (2005), esto es lógico, puesto que la noción está en proceso de maduración. Bajo el rótulo de derechos territoriales se puede encontrar la tematización de diversos

asuntos: identidad cultural, tierras, recursos naturales, biodiversidad, medioambiente, organización social del espacio, jurisdicción y control político, soberanía, etc.

Este autor, señala que es posible distinguir en los planteamientos indígenas y en la literatura que acompaña, al menos cinco usos de la noción de territorio indígena (Toledo, 2005:17):

- Territorio como jurisdicción. Una zona geográfica (región, comarca, jurisdicción, entidad, etc.) bajo control político de un colectivo indígena, o reclamada como tal.
- Territorio como espacios geográficos de tierras a demarcar y/o restituir, y titular en propiedad.
- Territorio como hábitat, según la definición del Convenio 169 de la OIT. Base material, conjunto sistémico de recursos esenciales para la existencia colectiva (tierras, aguas, bosques, subsuelo).
- Territorio como biodiversidad y conocimientos indígenas sobre la naturaleza, y su expresión en derechos de propiedad intelectual. Recogiendo el impacto del convenio de biodiversidad.
- Territorios simbólicos. Espacialidad socialmente construida, vinculada primordialmente a la identidad colectiva; lo que suele denominarse como etno-territorialidad.

Son aspectos distintos de una misma categoría conceptual densa y polivalente. Los etnoterritorios son al mismo tiempo jurisdicción (reclamada, de facto o de derecho), recursos, espacio social y culturalmente construidos. Los énfasis expresivos que da cada movimiento indígena a la noción de territorialidad en su interpelación a los Estados depende de sus particulares circunstancias y contiendas (Toledo op.cit:18). Es necesario recalcar esto último, ya que la opción que tomemos en torno al análisis de la territorialidad indígena en las ADI de la región de Antofagasta, requerirá establecer la dinámica de la demanda indígena en el contexto de la política multiculturalista emanada del Estado chileno, así como las concepciones territoriales que actualmente sostienen los dirigentes de las comunidades, frente a la política pública focalizada territorialmente y con un enfoque de integralidad (Hardy, 2002) que caracterizan la redefinición de las políticas sociales en los años noventa en Chile y que en particular representan programas como Orígenes y la puesta en práctica de las Áreas de Desarrollo Indígena.

A partir del análisis del multiculturalismo de Estado en América Latina en general, y en Chile en particular, podemos sostener que el modelo de procesamiento de las diferencias culturales, o políticas de reconocimiento aplicados en nuestro país, obedece a diversas fuentes. En primer lugar, el marco

de las transformaciones sociopolíticas y económicas en la región (la doble transición de Assies), la emergencia de los movimientos indígenas en los años ochenta y noventa; y por último las transformaciones estructurales en el papel del Estado como sostenedor y procesador de las demandas sociales (en el marco del cambio de modelo de desarrollo desde el estado nacional – desarrollista hacia el neoliberalismo, pasando por las políticas de ajuste estructural).

Siguiendo a Boccara, podemos sostener que este marco en que se elaboran y se materializan las políticas del “multiculturalismo de Estado neoliberal”, puede ser abordado a través del análisis de las prácticas de gubernamentalidad, y específicamente en el caso de las políticas indígenas, como prácticas de etnogubernamentalidad. En un abordaje que involucra las continuas elaboraciones y reelaboraciones y el rol del Estado en la producción de la etnicidad en las formas locales de producción – en este caso dentro de las ADI - a través del análisis de los actos y representaciones de los agentes estatales y paraestatales.

En este caso específico, se trata de mirar en perspectiva general la política indígena del Estado chileno en la región de Antofagasta y detallar cómo ha sido la implementación de las ADI Atacama la Grande y Alto El Loa y las acciones del Programa Orígenes en la zona. Se plantea que este escenario de articulación de la oferta pública en un territorio particular (las ADI) estructura e impacta las concepciones sobre territorialidad de las comunidades indígenas, sosteniendo desde el Estado un modelo de desarrollo territorial impuesto frente al cual los indígenas transan, negocian, disputan y reelaboran.

La experiencia de implementación de políticas públicas en el ámbito indígena ha sido señalada, entre otros por Foerster (2007) y Boccara (2007) para el caso mapuche. Para las etnias del norte de Chile Gundermann (1997, 2000) ha centrado su análisis en la dinámica de los gobiernos locales, la etnopolítica y los procesos de transformación que caracterizan la zona, como la regionalización del espacio andino, producto de los cambios estructurales y la implantación del modelo neoliberal a fines de los 70 como marco estructural y los últimos años la promulgación de la Ley Indígena. En esta última versión, la política multiculturalista estatal se implementa hacia los niveles subnacionales y las políticas públicas específicas focalizadas en población indígena.

Interesa profundizar en este caso, a partir del contexto de la promulgación de la Ley indígena, sus definiciones y consagración de modelos de desarrollo – como se especifica en las Áreas de Desarrollo Indígena - y establecer la dinámica de las negociaciones, disputas y reelaboraciones que esta nueva forma de desarrollo con enfoque territorial tiene en la estructuración del espacio de las ADIs en general y en particular cómo esta política, a través de sus mecanismos de participación, programas y proyectos de desarrollo socio-territorial son visualizados por la dirigencia indígena que participa de ella.

Podemos observar entonces las ADI como espacios territoriales definidos donde se despliega una red de implementación de política pública que incluye actores públicos sectoriales (los servicios públicos vinculados al desarrollo productivo rural como INDAP y CONAF, educación y salud) y especializados (CONADI y Programa Orígenes⁶), los municipios⁷, actores privados⁸ y por supuesto las comunidades indígenas rurales que hacen parte del territorio de las ADI. Si bien este espacio posee una definición legal y una estructura organizativa, el énfasis del análisis propuesto en esta investigación radica en las relaciones que establecen los actores tanto públicos como privados con las comunidades indígenas (para el caso de las definiciones de política, “los beneficiarios”), sus patrones e interdependencias, caracterizando la dinámica relacional de los actores, sus discursos y prácticas asociadas a las concepciones de territorialidad que sustentan.

⁶ Este último articula su acción a través de sus componentes específicos sobre el espacio ADI en Atacama la Grande.

⁷ Para Atacama la Grande, el ADI corresponde con los límites político administrativos de la comuna, lo que tiene efectos benéficos en términos de coordinación de acciones, además la existe la voluntad política de la autoridad comunal indígena, efectos que serán materia de la investigación.

⁸ Principalmente mineras asentadas en el área y/o ejecutan sus políticas de “responsabilidad social empresarial” en la zona, generando articulaciones publico / privadas en materia de inversión o directamente con las comunidades indígenas de la zona.

4. Marco Metodológico

El presente estudio utiliza una estrategia cualitativa de investigación, principalmente a través del análisis del discurso y práctica de los actores sociales que conforman y participan de las ADI de la Región de Antofagasta (dirigentes de comunidades indígenas y agencias públicas sectoriales y especializadas).

La delimitación de la unidad de análisis, la muestra de actores y la indagación de sus discursos y prácticas se efectuó a partir de algunas consideraciones metodológicas preliminares suscritas a partir de: a) la delimitación del campo de acción y los actores relevantes en el proceso de implementación y funcionamiento de las ADIs y b) el conocimiento previo del investigador de las dinámicas de actores sociales indígenas (de aquellos que participan en organizaciones indígenas como quienes están en el aparato estatal), y de las agencias públicas que intervienen en el territorio que actualmente conforman las ADI.

Estimamos relevante definir la unidad de análisis como los actores dirigenciales de las comunidades indígenas que involucra el territorio de ambas ADI y los actores públicos y eventualmente algunos privados que actúan o intervienen en estos espacios.

Los dirigentes de las comunidades indígenas que forman parte de las ADI Atacama La Grande y el ADI Alto El Loa fueron seleccionados de acuerdo a la propia definición de la normativa vigente sobre ADIs, la cual legitima y potencia una orgánica basada en las comunidades indígenas como sujetos de derecho y beneficiarios de política. En este sentido, si bien las acciones, instrumentos, proyectos, etc. irradian a todas las comunidades, las decisiones se centran en la legitimidad de las autoridades tradicionales elegidas en el nivel territorial local. A este nivel también, podemos identificar las dinámicas organizativas, formas de participación y toma de decisión internas a las comunidades. En el plano externo, permite identificar la intermediación de la comunidad con los agentes estatales que forman parte del espacio ADI. En el desarrollo de la investigación, no obstante, hacemos algunos alcances sobre las ventajas y limitaciones que tiene considerar sólo a los dirigentes de las comunidades indígenas (presidentes), y dejar de lado otros tipos de agentes indígenas (organizativos funcionales o territoriales) que también se encuentran presentes en las comunidades.

Los actores sociales estatales, tanto sectoriales – a nivel regional, provincial o comunal – como aquellos especializados – CONADI y Programa Orígenes, que funcionan en la comuna de Calama – fueron seleccionados por su importancia y participación en el proceso de conformación, implementación y gestión actual de las ADIs, es decir, aquellos actores relevantes que forman parte de la red de implementación de esta política pública.

Adicionalmente, se aplicaron entrevistas a decisores de política a nivel central – miembros de Programa Orígenes a nivel nacional y representantes del Comisionado Presidencial Para Asuntos Indígenas – los cuales permitieron tener una visión más integral de las concepciones de política, el contexto socio – político de conformación de las ADI a nivel nacional, las lógicas de participación y las premisas sobre la participación indígena en estos espacios, así como en general el marco de relaciones entre pueblos indígenas y Estado desde 1990 a la fecha.

4.1. Técnicas y procedimientos de recolección de información

De acuerdo a la identificación de actores públicos (sectoriales, específicos – CONADI -, centrales y locales) y comunidades indígenas (presidentes de comunidad), desarrollamos entrevistas semi estructuradas para cada uno de estos grupos, con el fin de relevar información pertinente y significativa sobre las temáticas planteadas en los objetivos de nuestra investigación. La entrevista semi estructurada, es una herramienta cualitativa que permite recoger información de manera direccionada, a través de entrevistas individuales a cada sujeto, en las cuales cierta batería de preguntas relevantes, de acuerdo a los objetivos investigativos, guían la conversación sobre los tópicos que interesa investigar (Hernández, 1991, Vela Peón 2001).

La muestra original de actores a entrevistar estuvo constituida por todos los presidentes actuales de comunidades indígenas que forman parte de las ADI Atacama la Grande y Alto El Loa (27) y funcionarios de agencias estatales especializadas (CONADI – Programa Orígenes) y sectoriales (SAG, SERNATUR, CONAF, FOSIS, Municipalidades de Calama, San Pedro de Atacama y Ollagüe, Autoridades del Gobierno Regional en Antofagasta y Gobierno Provincial, Provincia El Loa). Finalmente, entrevistamos a doce (12) presidentes o representantes de las directivas de las comunidades indígenas. En cuanto a las agencias públicas, fueron doce (12) entrevistados, que corresponden a agencias públicas de diversos niveles de gobierno; si bien es cierto el número de

organismos sectoriales que se articulan en las ADIs es mayor al entrevistado, decidimos sólo abocarnos a algunos de ellos (CONADI, Programa Orígenes, INDAP, CONAF, Municipalidad de San Pedro de Atacama y Bienes Nacionales) por ser quienes tienen mayor relevancia en el proceso de implementación y la toma de decisiones en las ADI, también porque son los actores públicos que interactúan de manera más directa y permanente con la dirigencia indígena y constituyen la intermediación oficial – estatal y el procesamiento de la demanda indígena hacia otros niveles de gobierno; asimismo, a través de su accionar y discurso podemos apreciar la forma en que el Estado procesa la demanda territorial y las concepciones sobre territorialidad que éste sustenta y se pone en práctica a través de procedimientos y prácticas determinadas.

Como dijéramos anteriormente, se realizó una cantidad de entrevistas a decisores de política tanto en Santiago, como a nivel regional. Estas involucraron a representantes del Comisionado Presidencial Para Asuntos Indígenas (2), Funcionarios del Programa Orígenes nacional (1), Funcionarios del Gobierno Regional de Antofagasta (1). Dichas entrevistas fueron de vital importancia para la comprensión de la dinámica, lógica y premisas que involucran las ADI, así como el contexto general en que estas se inscriben dentro de las relaciones entre pueblos indígenas y Estado.

Igualmente, analizamos información secundaria relevante presente en las Oficinas de CONADI Provincial en Calama, Programa Orígenes Oficina Calama y Santiago - Biblioteca Mideplan -, además de las páginas web del Programa Orígenes y la CONADI con el objetivo de recabar información relevante a nuestros propósitos. Esta información corresponde a informes de gestión, evaluaciones de programas y documentación administrativa de variada índole.

4.2. Estadías de terreno

4.2.1. Primera temporada de terreno

Realizamos dos estadías de terreno en la zona de estudio, las cuales variaron en duración y respondieron, en general, a distintos objetivos de la investigación. La primera de ellas, efectuada durante todo el mes de Febrero de 2009 (desde el 1 de febrero hasta el 2 de marzo) buscó aportar al desarrollo de tres objetivos específicos propuestos. Así, se pudo caracterizar la demanda indígena de

los dirigentes que participan en las ADI a través de: las concepciones de territorialidad que sustentan, sus estrategias de acción dirigencial y sus dinámicas de participación internas y externas.

La indagación de estas dimensiones fue realizada a partir de la aplicación de un instrumento cualitativo – entrevista semi – estructurada – que desarrolla las categorías necesarias de investigar. Las entrevistas fueron grabadas en formato electrónico y se efectuaron en diversos escenarios tanto privados como públicos. Adicionalmente, si bien con esta estadía sólo se buscaba caracterizar la demanda indígena y las estrategias de acción dirigencial, el trabajo desarrollado aportó a la caracterización de la oferta pública por medio de la entrevista a algunos agentes públicos especializados en la temática indígena en la zona.

Hemos omitido deliberadamente los nombres de los dirigentes indígenas por un compromiso de confidencialidad, y aunque algunos de ellos autorizaron a revelar la fuente, optamos por utilizar un mismo criterio para todos los entrevistados miembros de comunidades indígenas. En el proceso de entrevista, el anonimato fue recalcado y de esta forma creemos haber logrado una mayor profundidad en el tratamiento de los temas más complejos o delicados, propiciando que las referencias que ellos mismos hicieran sobre diversas autoridades en ejercicio, procesos sociales conflictivos o en curso, fueran expresados con la mayor libertad que pudiesen.

El desarrollo del trabajo de terreno, las fechas en que fueron realizados y los entrevistados individualizados se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro N°1. Entrevistados durante estadía de terreno febrero de 2009. Dirigentes de comunidades indígenas y representantes de agencias públicas

N°	COMUNIDAD	CARGO	FECHA
1	Comunidad Indígena Atacameña de Séquitor	Presidenta	4 de febrero de 2009
2	Comunidad Indígena Atacameña de Solcor	Presidenta	5 de febrero de 2009
3	Comunidad Indígena Atacameña de San Pedro de Atacama	Presidente	6 de febrero de 2009
4	Comunidad Indígena Atacameña de Larache	Secretario	7 de febrero de 2009
5	Comunidad Indígena Atacameña de Socaire	Presidente	10 de febrero de 2009
6	Comunidad Indígena Atacameña de Toconao	Presidente	11 de febrero de 2009
7	Comunidad Indígena Atacameña de Caspana	Director	14 de febrero de 2009

8	Comunidad Indígena Atacameña de Peine	Presidenta	16 de febrero de 2009	
9	Comunidad Indígena Atacameña de Lasana	Presidente	21 de febrero de 2009	
10	Comunidad Indígena Atacameña de Taira	Presidenta	23 de febrero de 2009	
11	Comunidad Indígena Atacameña de Ayquina - Turi	Presidente	23 de febrero de 2009	
12	Comunidad Indígena Atacameña de Chiu – Chiu	Presidente	24 de febrero de 2009	
	NOMBRE	INSTITUCIÓN	CARGO	FECHA
13	Justo Zuleta	Programa Orígenes Oficina Calama	Director	5 de febrero de 2009
14	Wilson Reyes	Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas	Asesor Atacameño	20 de febrero de 2009

De las catorce (14) entrevistas realizadas durante la estadía, doce (12) corresponden a entrevistas hechas a dirigentes de las comunidades indígenas que conforman las ADI Atacama La Grande y Alto El Loa. Las entrevistas a los dirigentes indígenas fueron realizadas tanto en sus hogares como en las sedes sociales, cuando correspondiera, permitiendo indagar sobre la demanda indígena – principalmente la territorial – y las interacciones que ellos realizan tanto con agentes públicos como privados. El contexto de las entrevistas siempre fue respetando los tiempos y los espacios de interacción de los entrevistados.

Las dos (2) entrevistas restantes fueron realizadas a personeros importantes en el quehacer indígena de los servicios públicos. El primero de ellos, Justo Zuleta, es un dirigente atacameño surgido en los años ochenta, el cual entra al Estado cuando comienza a operar el Programa Orígenes en la zona; actualmente se desempeña como Director del Programa Orígenes en Calama, a cargo de implementar las acciones de política pública indígena de este préstamo del BID en el territorio de las ADI Atacama La Grande y Alto El Loa. Por otra parte, Wilson Reyes, actualmente desempeña funciones de asesoría para el Comisionado Presidencial Para Asuntos Indígenas de la presidencia de la República. En esta función tiene un importante papel como parte de la elite dirigenal (fue dirigente de comunidad, del Consejo de Pueblos Atacameños) y tuvo un breve paso como Director de CONADI Nacional, siendo el primer atacameño en lograr ese puesto.

Si bien no logramos cubrir todo el universo de dirigentes de comunidades indígenas que se pensó en un primer momento (de un total de 27 presidentes, fueron entrevistados 12), consideramos la información recabada significativa y relevante para el logro de los objetivos propuestos. En términos

metodológicos llegamos a lo que se conoce como “saturación metodológica”, estado del proceso investigativo que indica que los datos recabados son significativos de la población a estudiar.

Adicionalmente, en esta primera estadía se recabó información secundaria de vital importancia, datos que sólo se encuentran en la zona, a decir, recopilación de fuentes bibliográficas relevantes del área andina y de la zona de estudio en particular, y la revisión de actas administrativas de las sesiones del Consejo Directivo de las ADI (ambas) desde su inicio, este último material sin lugar a dudas constituye un insumo muy importante para el análisis de la implementación de la política pública en materia indígena, la dinámica de interacción entre agentes estatales y representantes de comunidades indígenas y, en definitiva la dinámica entre oferta pública y procesamiento de la demanda indígena.

Debemos resaltar la vinculación establecida con agentes estatales relacionados con la temática indígena, si bien varios de ellos ya eran conocidos por el investigador; este nuevo acercamiento bajo los objetivos del estudio, sirvió como primera aproximación para posteriores entrevistas proyectadas para el mes de abril, las cuales tendrían como foco la caracterización de la oferta pública hacia el mundo indígena de la zona en estudio.

4.2.2. Segunda temporada de terreno

Una segunda temporada de terreno fue realizada durante las dos últimas semanas del mes de abril de 2009 (desde el 15 hasta el 30 abril), en esta oportunidad las entrevistas se centraron en indagar la oferta pública y las concepciones sobre territorialidad de funcionarios de agencias públicas sectoriales como aquellas especializadas en la temática indígena en la región.

Como dijéramos anteriormente, se tomó la decisión de entrevistar sólo algunos representantes de organismos que están directamente relacionados con la gestión de las ADI, en diversos niveles de gobierno – local, regional y nacional –, de esta forma profundizamos sobre aquellos aspectos relevantes de acuerdo a los objetivos de la investigación. En primer lugar, de los organismos específicos indígenas se aplicó la entrevista a dos (2) de ellos. La directora de la CONADI Oficina Calama, Liliana Cortés y a un representante del Comisionado Para Asuntos Indígenas de la Presidencia de la República en Santiago; el segundo de ellos también pertenece a la categoría de decisores de política indígena a nivel nacional. En el nivel municipal, también entrevistamos a la

Alcaldesa de San Pedro de Atacama, aunque no logramos coordinar entrevistas con representantes de las otras dos comunas que involucran ADIs (Ollagüe y Calama).

En cuanto a los organismos sectoriales, entrevistamos sólo aquellos que correspondían en mayor grado a la vinculación con las ADI (por ejemplo, su participación en la estructura del Consejo Directivo de cada una de ellas), así como por las temáticas sectoriales que involucran mayor pertinencia con concepciones sobre territorialidad y modelos de desarrollo territorial impulsados en territorios indígenas desde el nivel regional y provincial (Representante del Ministerio de Bienes Nacionales a nivel Provincial, Directivos de CONAF Antofagasta, Representante de INDAP en Calama, Secretaria Regional Ministerial de Planificación Región de Antofagasta).

Es importante destacar que si bien logramos entrevistar a representantes de empresas mineras (Fundación Minera Escondida y Representante de CODELCO Norte), sólo consideraremos sus opiniones cuando resulte pertinente, ya que rebasa nuestros propósitos la caracterización de las empresas (públicas y privadas, principalmente mineras) y su accionar en el territorio, no obstante ser actores de gran relevancia tanto por el impacto medioambiental, la presión sobre los recursos naturales y las interacciones que realizan con las comunidades indígenas, tanto aquellas realizadas a través de agentes estatales, como en su relación directa con las comunidades.

Cuadro N°2. Entrevistados durante estadía de terreno abril de 2009. Representantes de agencias públicas sectoriales y especializadas en temática indígena y de empresas

N°	NOMBRE	INSTITUCIÓN	CARGO	FECHA
15	María Inés Velasco	Secretaría de Planificación Gobierno Regional de Antofagasta	SEREMI de Planificación	20 de abril de 2009
16	Manuel Escalante	Fundación Minera Escondida	Jefe Oficina FME San Pedro de Atacama	22 de abril de 2009
17	Sandra Berna	Ilustre Municipalidad de San Pedro de Atacama	Alcaldesa IMSPA	22 de abril de 2009
18	Liliana Cortez	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)	Jefa Oficina San Pedro de Atacama	24 de abril de 2009
19	Alejandro Pizarro	CODELCO Norte	Encargado de Relaciones Comunitarias CODELCO Norte	27 de abril de 2009
20	Angelique Araya	Ministerio de Bienes Nacionales (BBNN)	Jefa Provincial El Loa Ministerio de Bienes Nacionales	28 de abril de 2009
21	Marcia Yañez	Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	Coordinadora del Programa Orígenes de INDAP	30 de abril de 2009
22	Eduardo Contreras e Ivonne Valenzuela	Corporación Nacional Forestal (CONAF)	Director Regional CONAF y Jefa de Medio Ambiente y Áreas Silvestres Protegidas	30 de abril de 2009

23	Gerardo Zúñiga	Comisionado Presidencial Para Asuntos Indígenas	Profesional del Comisionado Presidencial Para Asuntos Indígenas	1 de julio de 2007
24	Rodrigo Valenzuela	Programa Orígenes Nacional	Encargado Nacional de Fortalecimiento Organizacional Programa Orígenes	5 de enero de 2009

Debemos señalar también la participación del investigador en tres (3) reuniones de coordinación y socialización de diversas materias durante las estadias de terreno. Durante febrero se efectuó la reunión de socialización del Convenio 169 de la OIT, debido a su ratificación por el Estado de Chile en septiembre de 2008 y su entrada en vigencia en septiembre de 2009, dicha reunión buscaba dar a conocer la propuesta de implementación del Convenio y los mecanismos de adecuación institucional propuestos para incorporar la participación indígena, la instancia sirvió como una excelente ocasión para conocer las opiniones de los dirigentes indígenas urbanos y rurales sobre la propuesta y el convenio, entre otras materias.

Por último, participamos de dos reuniones de Consejo Directivo de las ADI (una de Atacama La Grande y otra de Alto El Loa), donde pudimos observar las dinámicas de relaciones de los servicios públicos entre ellos y con los representantes de comunidades indígenas, el tipo de vinculación, interlocución e intermediación generada en estos espacios, así como las semejanzas y diferencias que se dan entre una y otra ADI (tipo de dirigente, tipo de demanda expresada hacia las agencias públicas, etc.); en general las reuniones nos permitieron observar y comprender la puesta en práctica de la participación indígena en las ADI que se analizan en esta investigación.

Cuadro N°3. Reuniones de Consejo Directivo de las ADIs y Socialización Convenio 169 de la OIT

REUNIÓN	PARTICIPANTES	FECHA Y LUGAR
Socialización Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	Representantes de Comisionado Presidencial Para Asuntos Indígenas, dirigentes de comunidades y asociaciones indígenas, representantes de CONADI, Municipio de SPA, empresas, Intendente, Seremis	San Pedro de Atacama, 9 de febrero de 2009
Consejo Directivo Área de Desarrollo Indígena (ADI) Alto El Loa (Sesión N° 19)	Intendente Regional, Seremi de Planificación, CONAF, CONADI, INDAP, Municipalidad de Calama, Programa Orígenes, presidentes de comunidades indígenas de Alto El Loa	Localidad de Chiu – Chiu, 28 de abril de 2009
Consejo Directivo Área de Desarrollo Indígena (ADI) Atacama La Grande (Sesión N° 39)	Intendente Regional, Seremi de Planificación, CONAF, CONADI, INDAP, Municipalidad de San Pedro de Atacama, Programa Orígenes, presidentes de comunidades indígenas de Atacama La Grande	Ayllu de Solcor, San Pedro de Atacama, 29 de abril de 2009

Capítulo II

Estado y políticas indígenas durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990 – 2009)

El presente capítulo tiene como propósito mostrar algunos hitos relevantes que caracterizan la política pública indígena en Chile, poniendo especial énfasis en el desarrollo de las mismas en el contexto de los gobiernos democráticos desde 1990 hasta la fecha. Se sostiene que el desarrollo de estas políticas debe entenderse en el marco de las relaciones entre Estado y pueblos indígenas en el país; por lo cual, se expone una mirada sobre este contexto inicial que corresponde en primer término a las luchas por la conquista de la democracia y luego al entorno de transición post 1990 (Gobierno de Aylwin).

Posteriormente, en el marco de la llamada “modernización del Estado” se configura un énfasis desarrollista en la política indígena, el cual se entrecruza con la movilización social indígena, generando respuestas específicas desde el Estado (gobiernos de Frei y Lagos), sobre todo en el contexto mapuche - en este escenario surgen las primeras declaratorias de Áreas de Desarrollo Indígena -. Para terminar, concluiremos señalando los principales énfasis de política generados en la administración Bachelet, la cual se plantea en un marco de “reconocimiento de derechos” y de implementación de medidas para la aplicación del Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Estado de Chile y próximo a entrar en vigencia.

1. Las políticas sociales en América Latina y Chile en los noventa

Con los procesos de democratización y la culminación de las así llamadas políticas económicas de primera generación, una gran parte de los países de América Latina introdujo cambios importantes en sus políticas sociales en los noventa. Dichos cambios se evidencian en incrementos del gasto social, en la creación de nuevas instituciones e instrumentos públicos, así como con nuevas modalidades de gestión.

De estos cambios, no sólo se advierte un importante crecimiento del gasto social en la región, sino una transformación en la orientación y destino de éste, es decir, en la composición del gasto social,

con un notorio énfasis en las inversiones sociales en capital humano, como lo son los gastos en educación y salud, seguidos de un gasto tradicionalmente alto como lo es la seguridad social y, bastante más atrás, la vivienda (Hardy, 2002).

En términos de institucionalidad estatal, es decir, los organismos encargados del diseño, la coordinación, la ejecución y el financiamiento de las políticas sociales, las funciones sociales que habitualmente el Estado ha cumplido, es decir, la producción y prestación de servicios, la asignación del gasto social, la compra y supervisión de servicios privados contratados y, finalmente, el establecimiento del marco regulatorio de las políticas sociales. Últimamente se han iniciado reformas al Estado en América Latina relacionadas con estas funciones, que abarcan desde una nueva institucionalidad social, hasta reestructuraciones de las ya existentes, así como la ampliación de las acciones reguladoras del Estado (Hardy, 2002: 339).

Dentro de las medidas que incluyen tales reformas se ha procurado aumentar la productividad de los recursos por medio de cambios en la gestión que mejoren la calidad de los servicios de las instituciones del Estado, reducir el grado de burocratización y simplificar la relación con los usuarios y reorientar el uso de los recursos públicos hacia la obtención de resultados. Adicionalmente, se ha comenzado a delegar el ejercicio de algunas funciones al sector privado, en áreas tales como la salud, la educación y la seguridad social. Además, empiezan a provocarse también innovaciones institucionales y cambios en las modalidades de gestión social.

Como extensión de los procesos de ajuste de los ochenta, surgen los Fondos Sociales que, con distintos nombres, se constituyen como instrumentos paralelos a las instituciones públicas tradicionales. Estos fondos, destinados a financiar programas y proyectos orientados a los grupos, sectores y áreas más pobres, expresan una nueva orientación en el diseño de las políticas sociales. A través de estos fondos de intermediación financiera se ensayan metodologías de focalización, mecanismos de descentralización y esfuerzos de participación comunitaria. Clarisa Hardy (2002:340) menciona como parte de estas experiencias a lo largo de los noventa, el FOSIS en Chile.

Se produce, entretanto, una revalorización de los ministerios sociales de carácter sectorial más tradicionales y surgen nuevos ministerios sociales de carácter general o coordinadores en gran parte de los países de América Latina. De hecho, los ministerios sectoriales, tales como Educación, Salud y

Vivienda, comienzan a concentrar mayores recursos que en el período previo y a ser exigidos como instituciones claves en los procesos de reforma del Estado. Al mismo tiempo, a nivel del poder ejecutivo o en otros intergubernamentales, se crean entidades a cargo de las políticas sociales que nacen para responder tanto a los desafíos de eficacia como a los de equidad.

Estos ministerios, como MIDEPLAN en Chile, responsables de las políticas sociales, tienen pesos variables en los distintos países, dependiendo de su influencia política, es decir, de su gravitación en los respectivos gabinetes y, sobre todo, de su acceso a los recursos fiscales o de su influencia en la disponibilidad de financiamiento de terceros, por lo que, en ausencia o progresiva pérdida de tales atribuciones, estos ministerios pierden su importancia inicial y su influencia ante el peso específico de los ministerios sectoriales a los Ministerios de Hacienda, que son los que, en definitiva, deciden sobre la magnitud y destinación del gasto en todos los países. (op. cit:341)

Ante la ineficacia que supone la acción sectorializada de los ministerios tradicionales, se prueban distintas formas de coordinación, que van desde las reformas de la institucionalidad (descentralización y concentración en un solo mando de diversos ministerios afines) hasta innovaciones en la gestión social (creación de coordinaciones interministeriales con diferentes formatos y denominaciones. Para Chile, podemos mencionar el caso del Comité Interministerial Social, el cual luego pasó a ser el Comité Social de Ministros.

2. Las innovaciones de la institucionalidad estatal en materia indígena

El marco de modernización del Estado también incluye la generación de institucionalidad especializada en materia indígena en la región (creación de ministerios, viceministerios, agencias estatales y comisiones especializadas en los asuntos indígenas); así como esfuerzos por transversalizar la atención a las demandas de los Pueblos Indígenas en las políticas públicas e institucionalidad, con mecanismos y espacios de participación reales (Fondo Indígena 2007:6)

Los esfuerzos de transversalización de los asuntos indígenas en la institucionalidad y las políticas públicas en Chile, corresponden a la creación y puesta en funciones de una instancia institucional de coordinación de las políticas, programas y proyectos sectoriales que tienen incidencia en la situación de los Pueblos indígenas, la así llamada Comisión Asesora Presidencial para la Coordinación de

Políticas y Programas Indígenas⁹, que está encargada de la coordinación intersectorial y en la que participan subsecretarios de diversas carteras¹⁰. Su principal objetivo es prestar asesoría al Presidente de la República en todo lo relacionado con la articulación, implementación, seguimiento y coordinación de las acciones, programas, medidas y demás iniciativas gubernamentales que tengan incidencia en el ámbito indígena; además pretende generar un Presupuesto Integrado del Sector Público en beneficio de las comunidades indígenas, y de esta forma focalizar la inversión pública hacia los pueblos originarios.

Además de esta Comisión Asesora Presidencial, la Ley Indígena en Chile (19.253) entrega a la CONADI la función de “...promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional”. (Artículo 39).

Si bien aparte de la CONADI no existe otra institución pública especializada en materia de coordinación de política indígena; podemos sostener que a partir de la implementación y puesta en práctica de las Áreas de Desarrollo Indígena, éstas – en nuestra zona de estudio – se constituyen como instancias de coordinación intersectorial a nivel subnacional (regional, local y territorial). Más adelante veremos cómo se ejecuta este mecanismo de coordinación en el ADI Atacama la Grande principalmente; y cómo, a través de la puesta en práctica de las medidas de política pública de Bachelet, también se radica en el Gobierno Regional la instalación de funciones especializadas de coordinación en materia indígena.

También es necesario recalcar que estas tendencias de la institucionalidad estatal sostienen mecanismos, instancias y espacios de participación para los Pueblos Indígenas; las cuáles son de diverso carácter y permiten distintos grados de incidencia a los indígenas. Estos mecanismos serán referidos cuando sea pertinente más adelante, tanto en términos del marco institucional y legal, como en relación a las concepciones y prácticas que en torno a estas definiciones y mecanismos se desarrollan en las ADI Atacama La Grande y Alto El Loa.

⁹ Creada por Decreto Supremo N° 132 del 6 de Septiembre de 2002.

¹⁰ La integran los subsecretarios de Planificación (quien la preside), Justicia, Vivienda, Obras Públicas, Bienes Nacionales, Educación, Salud Pública, Trabajo, Agricultura y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Baste con decir por ahora, que este contexto de modernización del Estado en materia indígena que hemos referido para la región latinoamericana y Chile en particular, se conjuga con un marco de relaciones entre Estado y Pueblos Indígenas, que es necesario tener en cuenta para explicar la dinámica de la política indígena desde los noventa hasta la actualidad, al cual haremos referencia en el siguiente apartado.

3. Marco de relaciones entre Estado y Pueblos Indígenas en Chile. Dictadura, transición y gobiernos democráticos

Como venimos sosteniendo, durante la transición democrática en los años noventa, creció significativamente el gasto social del Estado y se ampliaron los instrumentos de focalización de las políticas sociales hacia grupos como las mujeres, adultos mayores, jóvenes, indígenas y discapacitados. Se crearon nuevas instituciones orientadas a grupos específicos, pero no se alteraron los mecanismos básicos de operación de las políticas sociales, a saber: externalización de servicios, focalización, municipalización de educación y salud, y posibilidad de privatización de la previsión y la salud. (Contesse y Delamaza, 2005).

El camino de “modernización” concordado a fines de los ochenta por las elites económicas y políticas fue entendido principalmente como crecimiento económico, “normalización” político-institucional, y lo que se llamó “el pago de la deuda social”. Se intentó mantener las condiciones de crecimiento y adicionar políticas sociales más activas que, naturalmente, no podían cambiar el rumbo básico de la estructura productiva (Contesse y Delamaza 2005; Delamaza 2005). La recuperación de la democracia trajo consigo la recuperación de expectativas de ascenso social en los sectores más postergados de la población, que sufrieron el desmantelamiento de las redes de protección social, durante los años de Pinochet. Como explica Ana María Arteaga: “...los postulados del gobierno militar se tradujeron en dos acciones sustantivas: la focalización del gasto social y el ingreso de la empresa privada y del mercado en áreas que históricamente habían sido asumidas por el Estado: la educación, la salud, la previsión y la vivienda. En todos estos ámbitos se cambiaron los mecanismos de financiación y acceso, rescatándose la idea del `consumidor` como elemento fundamental del sistema, el cual tendría la libertad de escoger del espectro de posibilidades que le ofrecía el mercado”. (Arteaga, 2003:110).

Es en este marco donde se desarrollan las políticas sociales enfocadas a sectores específicos de población, como los indígenas. No obstante, debemos agregar algunos elementos relevantes para entender el devenir de las políticas sociales indígenas durante los gobiernos de la Concertación, específicamente, el contexto de relaciones entre Estado y pueblos indígenas en Chile durante el período, el cual permite complementar la mirada “tecnocrática” proveniente de la estructuración de las políticas públicas, con la demanda indígena y la visibilización de los actores indígenas no sólo como beneficiarios pasivos de las mismas, sino también como actores protagónicos en la generación – con mayor incidencia al menos durante los primeros años de la transición democrática – de las políticas hacia estos sectores.

Si bien la etnicidad y la identidad étnica de los grupos indígenas de Chile ha seguido derroteros diversos y su análisis rebasa los objetivos de este trabajo; venimos sosteniendo que la construcción de etnicidades en un contexto de modernidad actual está intrínsecamente vinculada con la relación que los indígenas han desarrollado con el Estado chileno, el mercado y la sociedad en general. En nuestro contexto, el grupo mayoritario mapuche es quien ha marcado la pauta de las relaciones entre indígenas y Estado. Las políticas públicas en materia indígenas por tanto tendrán este carácter “mapuchizante” pues debido entre otros factores, a la presencia y carácter del movimiento mapuche, su tamaño poblacional y las características de su demanda, que las respuestas del Estado han sido esencialmente enfocadas hacia este grupo. Este hecho quedará de manifiesto de igual forma, como podremos ver, en la bibliografía referida a las políticas indígenas.

Mucho de lo avanzado por el movimiento indígena durante los gobiernos anteriores al militar, a pesar de su carácter paternalista, se perdió en los años de la dictadura en el marco de procesos contrarios a la reforma agraria. Para los mapuches se terminó con la esperanza de avanzar en la recuperación de su base territorial. Las únicas organizaciones indígenas que sobreviven son aquellas que responden a los propósitos integracionistas del régimen, para el que el problema indígena se reducía a que esta “noble raza” no se había incorporado plenamente a la nación (Salazar, 1999).

En concordancia con lo anterior, el gobierno dictó decretos que pretendieron terminar con las excepciones legales hacia los mapuches e introducir el concepto de propiedad individual a sus tierras. Con esta nueva ley se impondría un nuevo enfoque “que en Chile no hay indígenas, son todos chilenos”, como declarara el Ministro de Agricultura de aquel tiempo al Diario Austral de Valdivia

en Agosto 23 de 1978. El ministro aludía al DL. 2568 de 1979 que facultó a cualquier miembro de la comunidad (indígena o no) a solicitar la división de la misma. Se estableció que al inscribirse en el conservador, la “hijuela” no sería considerada tierra indígena, ni indígena su propietario.

Hacia fines de los años 80 las organizaciones mapuche y de otras etnias estrecharon vínculos con la futura alianza de gobierno. En efecto, en 1985, bajo el contexto de las protestas nacionales, se agrupan 28 organizaciones indígenas representativas de los distintos pueblos originarios, estas organizaciones el 21 de Enero de 1989 suscriben un documento titulado “Presentación a los Partidos Políticos Chilenos de la Propuesta de Reconocimiento Constitucional de los Pueblos Indígenas” que establece la futura relación entre los pueblos indígenas y la Concertación. A poco andar del triunfo de Patricio Aylwin se firma el Pacto de Nueva Imperial, base de un compromiso histórico de recuperación de la dignidad de los pueblos originarios en 1990, conforme a los compromisos suscritos por el ahora bloque gobernante se constituyó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, CEPI, que preparó y presentó ante el Congreso la Ley Indígena 19.253, aprobada en 1993, que en la práctica abolió la normativa del DL N° 2568 dictada por el gobierno militar. Finalmente se aprobó una ley modificada, que entre otros aspectos relevantes, reconoce la existencia de las etnias (no pueblos) indígenas y crea la CONADI, entidad gubernamental, que incluye dentro de su conformación a representantes de los distintos pueblos indígenas de nuestro país.

4. Políticas Públicas indígenas concertacionistas: Principales Hitos

4.1. Gobierno de Patricio Aylwin, marco transicional y Promulgación de la Ley Indígena (19.253)

Autores como Zuñiga (1999) señalan que la política indígena desplegada durante el gobierno de Aylwin (1990 – 1993), debe entenderse en un marco transicional; vale decir, de normalización de la institucionalidad democrática, reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos y recomposición de la relación entre civiles y militares. Este proceso de transición a la democracia, es entendido también como un proceso de adaptación y ajuste de los diferentes actores sociales y políticos – incluidos los indígenas – al nuevo contexto normativo e institucional que en adelante regularía las relaciones entre sociedad y Estado (Ibíd: 235).

Se sostiene por tanto, que durante este período, a partir de los hechos referidos anteriormente (Acuerdo de Nueva Imperial, Creación de la CEPI y posterior elaboración del proyecto de ley indígena), se habría llegado a generar una plataforma de propuestas en común entre las organizaciones indígenas, las cuales habrían sido en parte incorporadas en el programa de gobierno de la Concertación, y luego en el proyecto de ley que se somete a discusión en el congreso. Finalmente, en el legislativo se aprueba una ley que deja de lado algunas de las demandas más sentidas por los pueblos indígenas y sus dirigentes; entre otras, no se reconoce la calidad de “Pueblos” (se denomina a los diversos grupos indígenas de Chile como “Etnias”)¹¹. Aun así, la promulgación de una ley especial (Ley 19.253), que entre otras cosas considera la creación de una agencia especializada en la temática indígena y partidas presupuestarias específicas para su implementación, es el principal hito en este ciclo que inaugura la instalación de los gobiernos democráticos y de la CONADI como la encargada desde entonces de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

Algunos de los aspectos o características más relevantes que considera la Ley Indígena, norma que establece medidas de protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas de Chile y crea la CONADI (promulgada el 5 de octubre de 1993), se fundamentan, entre otros, en los siguientes principios: Reconocimiento de la diversidad cultural y étnica de los pueblos indígenas; Reconocimiento jurídico de las comunidades indígenas; Fomento a la participación indígena; Protección y ampliación de las tierras indígenas, fondo de tierras y aguas indígenas; Focalización de recursos del Estado para el Desarrollo indígena; Conciliación y arbitraje; Reconocimiento, respeto y protección de las culturas indígenas; Educación Intercultural Bilingüe y Reconocimiento a particularidades de los pueblos indígenas (el correlato de estos principios con el articulado de la Ley 19.253 se señala en el Anexo 1).

La institucionalidad indígena creada por la Ley Indígena comienza a ser implementada a finales del gobierno de Aylwin, la CONADI se define como la encargada de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado a favor de los indígenas. Este es un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación. Está estructurada con una Dirección Nacional, dos Subdirecciones Nacionales, una en

¹¹ La consideración del término “pueblos” remite a una lucha del movimiento indígena internacional respecto, entre otros asuntos, al principio de libre determinación de los pueblos.

Temuco para las regiones del Bío - Bío, La Araucanía, Los Lagos y Los Ríos, que a su vez tiene a su cargo las direcciones regionales de Cañete y Osorno, y otra en la ciudad de Iquique, para las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, teniendo a su cargo las Oficinas de Asuntos Indígenas de Arica y San Pedro de Atacama. Junto a lo anterior, existen Oficinas de Asuntos Indígenas en Santiago, Isla de Pascua y Punta Arenas, estas últimas dependientes de la Dirección Nacional.

4.2. Gobierno de Eduardo Frei y el Desarrollo Indígena

Las iniciativas llevadas a cabo por el gobierno de Aylwin crearon las bases para la institucionalización de las estrategias negociadoras entre indígenas y Estado, lo cual hizo posible la tendencia a considerar la demanda y propuesta de los pueblos indígenas de Chile, primero a través de la participación de las organizaciones indígenas en el diseño de la nueva legislación, y luego mediante la adopción de medidas referidas a problemáticas específicas desde el gobierno, para lo cual se propició la institucionalización de espacios de participación, concertación y negociación entre ambos actores. (Zuñiga 1999: 247-248).

Esta estrategia de negociación y coincidencia entre pueblos indígenas y gobierno, no obstante, entra en crisis y estancamiento a partir de los énfasis de la política de Eduardo Frei y las medidas y acciones específicas llevadas a cabo bajo su administración, sobre todo en el contexto mapuche. En efecto, es a partir del conflicto por la instalación de la represa hidroeléctrica Ralco, en el Alto Bío – Bío, en que el sistema de relaciones entre indígenas y Estado comienza a resquebrajarse. Entre las razones, se cuenta la intervención del ejecutivo en la institucionalidad de composición bipartita del Consejo Directivo de la CONADI¹² y la favorable actitud de Frei hacia las inversiones energéticas en “beneficio del desarrollo nacional” y en desfase con los “intereses particulares” de las poblaciones indígenas.

Varios autores (Aylwin 2000, 2007; Bengoa 2000; Namuncura 2000; Zuñiga 1999) reconocen que el énfasis del “modelo chileno” de crecimiento acelerado, basado en los sectores minero y

¹² El Consejo Directivo de Conadi lo conforman 17consejeros (8 de los cuales son representantes indígenas, incluido su Director y el resto es nombrado por el ejecutivo, los cuales son representantes sectoriales de diversos ministerios), entre sus facultades se cuenta el aprobar o rechazar las permutas de tierras. Con motivo de la instalación de Ralco, la mayoría de los Consejeros Indígenas se opone a las permutas, entre ellos el Director de la época; frente a este escenario de oposición al proyecto, el ejecutivo sustituye al Director de la CONADI (dos veces) hasta nombrar a uno que fuese favorable a las permutas, y de esta forma poder tener mayoría en el Consejo y aprobar la implementación del proyecto.

agroexportador, profundizado por el gobierno de Frei, y evidenciado en el apoyo explícito del gobierno a la instalación de represas en el Alto Bío – Bío y al desarrollo forestal, ha ido en desmedro de los indígenas y su base territorial, fuente primaria de su cultura y reproducción.

Los niveles de conflictividad en estos años también cobran especial connotación en la Araucanía, a raíz de reivindicaciones históricas por tierras, tomas de fundos y acciones de diversa índole¹³. A raíz de estos hechos, durante el período comienza la aplicación de la Ley de Seguridad Interior del Estado contra los dirigentes y comuneros mapuche sindicados como autores materiales o intelectuales de dichos hechos. Esta respuesta desde el Estado como forma de “contener el conflicto” prefigura una manera de accionar estatal que Aylwin (2007) identifica como el comienzo de la “crimilización de la demanda social indígena”, debido a que en este período las acciones de reivindicación por tierras y predios en la Araucanía empieza a ser contestada desde el ejecutivo con medidas policiales, sin tener presente la complejidad de la demanda indígena mapuche.

Hacia el final de su mandato, y con el fin de hacer frente al cuadro de conflictividad en territorio mapuche, el gobierno de Frei adopta diversas medidas, entre las que se cuentan la constitución de una Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena y la convocatoria a las organizaciones mapuche a suscribir el denominado “Pacto por el Respeto Ciudadano”, firmado entre el presidente Eduardo Frei y representantes de organizaciones mapuche, en la Moneda el 5 de Agosto de 1999. En él se pretendía generar un compromiso para “erradicar la violencia, la ignorancia y la discriminación”, además del anuncio de medidas para promover el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas. “Entre éstas destacaba la entrega de \$ 140 mil millones para solucionar las demandas de las comunidades indígenas del país durante el período comprendido entre el segundo semestre de 1999 y el año 2002” (Aylwin 2000: 294).

Por último, se contempla una ronda de consultas con comunidades mapuche, a través de los denominados “Diálogos Comunales”, que tuvieron como propósito recabar antecedentes para sistematizar las demandas indígenas de este pueblo. Los documentos oficiales (Programa Orígenes 2003) señalan ésta como aquella acción relevante en términos de relación Estado y pueblos indígenas durante el período, donde se convocó a más de 4000 dirigentes de más de 2000 comunidades y

¹³ Una reseña de los hechos acontecidos en la Araucanía puede consultarse entre otros en Vergara et al. (1999) y Lavanchy (1999).

asociaciones indígenas. No obstante, según señala Aylwin (Íbid: 294), de acuerdo a los resultados arrojados por esta consulta en la Araucanía¹⁴, sorprende la escasa relevancia que según estas estadísticas tiene la demanda mapuche por tierra.

4.3. Gobierno de Ricardo Lagos y la Política de Nuevo Trato

Durante los primeros meses del gobierno del Presidente Ricardo Lagos comienza a configurarse una nueva etapa de la política impulsada por los gobiernos de la Concertación hacia los indígenas.

La primera medida de Ricardo Lagos es la constitución de la Mesa de Diálogo Indígena que incluye un amplio espectro de actores de la vida nacional, indígenas y no indígenas y que tuvo como propósito elaborar propuestas en torno a esta temática. Esta instancia sesionó durante 50 días, al cabo de los cuales entregó sus resultados al Presidente, los que se condensan en 16 propuestas de variada índole. Entre las más importantes está la creación de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato y la implementación del Programa Orígenes. Nos referiremos sucintamente a ambas políticas, ya que constituyen aquellos hitos más relevantes de la política indígena del gobierno de Lagos.

En primer lugar, la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, tenía como principal propósito establecer cuál había sido la relación histórica entre el Estado chileno y los pueblos indígenas presentes en nuestro territorio; además de elaborar recomendaciones y sugerencias destinadas a determinar las bases en las cuales se debería sustentar un nuevo trato entre los pueblos indígenas, el Estado y la sociedad chilena. La Comisión estuvo compuesta por 21 miembros expertos en temas indígenas, los cuales representaban a distintos sectores de la sociedad nacional, incluidos aquellos provenientes del mundo indígena. Se establecieron grupos de trabajo temáticos (desarrollo indígena, verdad histórica, entre otros) y también por cada área geográfica (norte, sur). La Comisión funcionó por tres años, y el 28 de octubre de 2003 dio a conocer su informe final en ceremonia oficial en la Moneda, donde asistieron representantes de distintos pueblos indígenas del país.

¹⁴ Donde el 40% de la demanda mapuche se concentró en infraestructura y servicios, el 32% en aspectos económicos productivos, el 15% en aspectos sociopolíticos, el 12% en tierras y sólo el 1% en materia cultural.

El informe final de la Comisión contiene una versión sobre las relaciones históricas entre pueblos indígenas, Estado y sociedad chilena, además de recomendaciones en virtud de las cuales subsanar las inequidades históricas y establecer un Nuevo Trato con los pueblos indígenas. Entre las sugerencias más importantes se señala la realización de mejoras institucionales y legales y la consagración de ciertos derechos colectivos (políticos, territoriales, de educación y cultura, participación en las decisiones en torno a proyectos de inversión en zonas indígenas, entre otros). A partir de un análisis de las políticas públicas llevadas a cabo en el gobierno de Lagos y el manejo de la demanda indígena especialmente mapuche, autores como Aylwin (2000, 2007) y Bello (2007) coinciden en señalar el carácter más bien retórico de las medidas propuestas por la Comisión, las cuales no se han expresado en reformas concretas y en acciones efectivas a favor de los indígenas y sus comunidades; más bien la política indígena tendría un carácter ambivalente con respecto especialmente a los mapuche, ya que por un lado, propugna iniciativas de superación de la pobreza indígena – principalmente rural – y por otro, intensificaría las acciones represivas en la Araucanía respecto a grupos y personas mapuche movilizadas en torno principalmente a la demanda territorial.

En cuanto a las acciones en materia de superación de la pobreza indígena, con énfasis en lo rural, durante la administración Lagos se comienza a implementar el Programa Orígenes. En efecto, este Programa sería una continuación de la política de Frei en cuanto a considerar que la cuestión indígena sería principalmente un problema de condiciones de pobreza. El Programa nace en un contexto de creciente conflictividad y descontento de un sector del mundo mapuche con la política de gobierno, que llevó a la ruptura del diálogo y la negociación política, por lo mismo “el Programa nace bajo una lógica que busca contener el conflicto por parte del gobierno y como resultado de un diagnóstico (político y socioeconómico) conformado por un conjunto de supuestos que prevalecían ya en las políticas públicas del período anterior.” (Bello, 2007:199). Uno de los principales supuestos que se manejaba era que el “conflicto mapuche” era el resultado de una deuda histórica que se manifiesta principalmente a través de las condiciones de pobreza, y que se resolvería a través de la aplicación de políticas de “desarrollo con identidad” que permitirían la pacificación del conflicto mapuche y el aislamiento de los grupos más radicalizados del movimiento. (Ibid:194).

El Programa Orígenes es un programa multifase, el cual comienza formalmente el año 2001, concluyendo su primera fase en diciembre de 2005, para comenzar una transición y el inicio de una nueva fase el año 2006. El Programa se implementa con un préstamo del BID por US\$ 80 millones y

aportes del Estado chileno por US\$ 53 millones; su objetivo general es mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo con identidad de los pueblos aymara, atacameño y mapuche en las zonas rurales principalmente en los ámbitos económico, social, cultural y ambiental. Funciona a partir de componentes y subcomponentes (desarrollo productivo, educación, salud y fortalecimiento organizacional)¹⁵. En general el modelo del Programa es el mismo para todas las regiones del país, no obstante, su implementación es diferente según la región donde se asiente. Esta diversidad se relaciona con las dinámicas indígenas propias, el carácter de la demanda indígena, la articulación de la oferta pública, etc., es así como en la Región de Antofagasta el Programa se acopla a la estructura de funcionamiento del ADI Atacama la Grande en un primer momento; y luego, cuando se crea el ADI Alto El Loa también se incorpora a través de esta estructura. Sus características generales y específicas en cuanto a implementación, concepciones de participación que sustenta y la articulación de actores públicos/ privados e indígenas a que da lugar, serán detallados en el próximo capítulo.

4.4. Gobierno de Michelle Bachelet y la política Re-Conocer

Durante el presente período presidencial se han llevado a cabo diversas iniciativas de política pública en materia indígena, las cuales pueden ser agrupadas en diferentes áreas: en primer lugar, acciones en el ámbito de política pública e institucionalidad, que comprenden aquellas referidas a áreas propias de las políticas sociales como, educación, salud y vivienda; en el plano institucional, adecuaciones del aparato estatal en consonancia con los desafíos impuestos por la Política “Re-conocer” y con la implementación del Convenio 169 de la OIT, recientemente ratificado por Chile. En consonancia con lo último, también en el plano legislativo se ha avanzado en la agenda gubernamental con proyectos aprobados por el congreso y otros que son parte de la agenda comprometida para el período. Nos referiremos sucintamente a cada uno de estos aspectos, señalando los énfasis y desafíos de política plasmados en la política indígena denominada “Re-conocer. Pacto Social por la Multiculturalidad”.

¹⁵ Durante la Primera Fase del Programa Orígenes (2001 – 2005) sus beneficiarios fueron comunidades aymara, atacameñas y mapuche de zonas rurales de las regiones I, II, XVIII, IX y X. Centrando su accionar en esta Fase en 645 comunidades indígenas ubicadas en 44 comunas rurales de alta concentración indígena y situación de pobreza, 22.600 familias, 50 asociaciones indígenas, 162 escuelas rurales y 180 postas y consultorios rurales. (Memoria Orígenes 2001-2006. En: <http://www.origenes.cl>)

La documentación oficial (Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad, MIDEPLAN, 2008) establece los compromisos y logros alcanzados por el gobierno durante los dos primeros años de la administración Bachelet. El más importante de todos, por ser un anhelo y una demanda de los pueblos indígenas desde las luchas por la vuelta a la democracia, es la ratificación del Convenio 169 de la OIT¹⁶, el cual entra en vigencia en septiembre de 2009. Muchas de las adecuaciones institucionales y medidas gubernamentales propuestas o en marcha, dicen relación con la necesaria adecuación de los organismos de la administración del Estado a los estándares demandados por el convenio. También en materia legislativa podemos señalar algunas iniciativas ya aprobadas por el congreso durante estos dos años, como la que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios¹⁷ y la aprobación de la Reforma Constitucional Sobre Territorios Especiales¹⁸. Ambos proyectos responden a demandas sentidas por los pueblos indígenas, aunque en general no recogen aspectos medulares de ellas.¹⁹ Ambas iniciativas legales fueron presentadas durante el gobierno de Lagos y ratificadas por el congreso durante la presente administración.

En el ámbito institucional, para esta primera mitad del gobierno, las acciones más relevantes son la creación de una instancia de coordinación ministerial de la acción de gobierno en materia indígena donde participan los ministerios de Planificación (MIDEPLAN), Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y del Interior. Así como el nombramiento de un Comisionado Presidencial Para Asuntos Indígenas, quien tiene a su cargo generar un plan de acción y velar por el cumplimiento de los compromisos gubernamentales con los pueblos indígenas.²⁰

¹⁶ El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), fue promulgado el 4 de marzo de 2008 por el Senado con el voto favorable de 36 senadores.

¹⁷ Ley N° 20.249, iniciativa promulgada el 31 de enero de 2008. El Artículo 2° Letra e) señala al respecto que espacio costero marino de pueblos originarios es aquel “espacio marino delimitado, cuya administración es entregada a comunidades indígenas o asociaciones de ellas, cuyos integrantes han ejercido el uso consuetudinario de dicho espacio.”

¹⁸ La Promulgación de la Reforma Constitucional que establece los Territorios Especiales de Isla de Pascua y Juan Fernández se realiza el 27 de junio de 2007.

¹⁹ Según José Aylwin (2007), la reforma Constitucional y el proyecto de Estatuto Especial para Isla de Pascua en trámite por el Congreso, atiende a “su situación de insularidad” y no en razón de la etnicidad de sus habitantes, desechando un estatuto de autonomía para la isla. En el caso del proyecto sobre espacio costero marino, se trataría de una demanda histórica de las comunidades mapuche-Lafkenche y huilliche desde Arauco a Chiloé, “con miras al reconocimiento de sus derechos sobre el espacio territorial de uso ancestral del cual han sido crecientemente despojados.” (Íbid:49). Tampoco el proyecto recogería muchas de las demandas planteadas por los Lafkenche y huilliches del sur de Chile.

²⁰ Con fecha 1 de febrero de 2008 se promulga el Decreto que designa Comisionado Presidencial Para Asuntos indígenas, a don Rodrigo Egaña Baraona, quien tendrá como misión asesorar a la Presidenta de la República en asuntos y materias indígenas. Entre sus principales funciones están: A) Proponer los planes, políticas, programas, acciones y medidas relativos a los asuntos y materias indígenas; b) Asesorar a los organismos competentes en la formulación de políticas, planes y programas; c) Apoyar a los organismos competentes, en la evaluación y supervigilancia del avance de las políticas públicas hacia los pueblos indígenas; e) Apoyar el trabajo y la coordinación con el Congreso Nacional.

El 1 de abril de 2008, Bachelet anuncia la agenda indígena “Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”, política que vendría a dar las directrices para los dos últimos años de gobierno y los desafíos posteriores que deberían ser asumidos por los próximos gobiernos y por la sociedad chilena en general. A través del análisis del documento “Re-conocer” se pueden establecer algunos énfasis del gobierno que darían un sello distintivo a la política.

En primer lugar, las políticas impulsadas pretende dar un énfasis a un “enfoque de derechos”, acercando la normativa del país a los estándares internacionales de reconocimiento y protección de los pueblos indígenas, así como generar las condiciones institucionales y sociales para el reconocimiento de los pueblos indígenas, de la diversidad cultural y la no discriminación. La presidenta, señala en su intervención al anunciar la Agenda Re-conocer, una mirada más integral sobre la situación de los indígenas, que iría en esta nueva etapa más allá de ver la situación de los indígenas sólo como la superación de condiciones de pobreza.²¹

En segundo lugar, en concordancia con lo anterior, se considera un conjunto de modificaciones institucionales y la generación de canales de participación indígena. En esta línea, por ejemplo, se elabora y difunde un Instructivo Presidencial²² que implementa las iniciativas de “Re-conocer”, donde se resuelve la ejecución de acciones por parte de los órganos de la Administración del Estado en materia indígena²³. Así también, el 24 de junio de 2008 Bachelet anuncia el envío al Congreso del proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Asuntos Indígenas²⁴, la cual tendrá a su cargo la formulación de la propuesta de política indígena nacional, así como la coordinación de la implementación de la misma política, asimismo, a través de este proyecto se crea al interior de cada

²¹ Así nos dice Bachelet: “*Algunos dicen que el problema de los pueblos indígenas es sólo la pobreza y que una buena focalización de subsidios sería la política más adecuada. Nosotros, en cambio, sostenemos que éste es un asunto de derechos, de una identidad colectiva que busca expresarse en una sociedad multicultural. Desde esa perspectiva, la misma pobreza de las personas indígenas no se puede superar si no se aborda estructuralmente el problema de la identidad y las barreras de la discriminación.*” “...Pero nosotros queremos dar un paso más allá. Y mi gobierno ha planteado el tema de los derechos, creemos que el tema de los derechos garantiza la participación.” Intervención de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al anunciar la agenda indígena “Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”, Santiago 1º de abril de 2008.

²² Instructivo Presidencial que implementa iniciativa de Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad, 25 de junio de 2008.

²³ El Instructivo Presidencial establece: a) La creación en cada Ministerio e Intendencia de una Unidad de Asuntos Indígenas; b) Acciones e iniciativas en las áreas de competencia de cada ministerio para incentivar las políticas de reconocimiento, protección y fomento de la diversidad cultural; c) La incorporación de la pertinencia en las políticas, planes y programas ministeriales; d) Establecer mecanismos de información y consulta a los pueblos indígenas para el diseño de medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles; e) Informar el presupuesto asignado al diseño o ejecución de planes y programas destinados a los pueblos indígenas.

²⁴ Mensaje Presidencial N° 452-356 de la Presidenta de la República por el cual inicia un Proyecto de Ley que crea la Subsecretaría de Asuntos Indígenas. Santiago, junio 24 de 2008.

Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación un Departamento funcional de Asuntos Indígenas en cada región.

Por último, además de los desafíos en el ámbito político, es decir, asumir la problemática indígena en términos de reconocimiento, representación y participación, e institucional, entendido como la respuesta a las demandas en los distintos niveles del Estado; se señala el reto de construcción de una sociedad multicultural y su reconocimiento, que implica también asumir una política indígena urbana y la integralidad y transversalidad de las acciones en el conjunto del Estado y la sociedad chilena (El Plan de Acción de acuerdo a los ejes fundamentales propuestos, puede consultarse en el Anexo N° 2).

Hemos relevado los aspectos más importantes a nuestro entender de la política indígena de Bachelet. No obstante, su evaluación es todavía prematura y aun su efectividad, sobre todo tomando en cuenta los acontecimientos en las regiones de la Araucanía y el Bío - Bío, la renovada demanda territorial mapuche, los desencuentros con el movimiento indígena y la penalización y judicialización de la demanda que se observa en las acciones concretas. En términos discursivos y de propuesta, sin embargo, se puede concluir que la política indígena incluye una perspectiva más general y de comprensión más integral de la situación de los pueblos indígenas de nuestro país.

También he sostenido que tanto la demanda indígena como la oferta y la acción de los agentes públicos es diversa y se especifica en su aplicación con cada pueblo indígena. Entre atacameños y quechuas, que participan de las ADI Atacama la Grande y Alto El Loa; si bien sus acciones no son confrontacionales en términos generales, evidencian entre la dirigencia desconfianzas sobre la efectividad de las medidas propuestas. Así por ejemplo, durante una reunión de socialización del Convenio 169 de la OIT desarrollada en San Pedro de Atacama en febrero de 2009, representantes gubernamentales plantearon las medidas de implementación a nivel nacional y regional del mismo Convenio, una vez que éste entre en vigencia en septiembre próximo. Ahí, los dirigentes plantearon dudas y desconocimiento sobre los alcances del Convenio, su real efectividad sobre todo en el ámbito del resguardo de los recursos naturales presentes en Atacama, así como la insuficiente participación en el debate y las propuestas emanadas desde el ejecutivo para la puesta en práctica del mismo.

Aunque no necesariamente beligerante, los dirigentes indígenas de la zona manifiestan demandas hacia el gobierno y los agentes estatales que expresan su disconformidad en relación con las acciones previstas en la agenda gubernamental, el carácter poco participativo de ésta y la urgencia en “apurar el tranco” sin mediar la incorporación de las sugerencias y visiones más sentidas por la dirigencia. Se trata sólo de una muestra que se produce en la práctica, sobre la implementación de la política indígena actual.

También en relación a la práctica de implementación, gestión y funcionamiento de las ADIs, veremos cómo éstas se han creado, cuáles son sus fundamentos y el sistema de relaciones que se expresa en ellas entre agentes estatales y dirigencia indígena. En este contexto además incorporaremos algunos aspectos pertinentes de análisis de la política indígena concertacionista, que por razones de pertinencia y propósito no fueron abordados en este capítulo - entre ellas, las debilidades y fortalezas de la actual legislación indígena, las concepciones y prácticas en torno a la participación indígena y la evaluación de los dirigentes indígenas sobre las ADIs y las concepciones de territorialidad que sostienen -.

Capítulo III

Las Áreas de Desarrollo Indígena Atacama La Grande y Alto El Loa. Proceso de constitución y dinámica de actores estatales

El presente capítulo tiene por finalidad caracterizar las ADI Atacama la Grande y Alto El Loa, tanto en su proceso de constitución, las concepciones de política que éstas despliegan, así como la conformación de actores estatales y en la dinámica de éstos. De esta forma, veremos cómo los actores estatales seleccionados conciben el espacio de las ADI frente a la oferta pública que despliegan en la práctica y el procesamiento que a través de la misma se efectúa sobre la demanda indígena sostenida por los actores dirigenciales indígenas que participan de la gestión de las ADI.

1. Características poblacionales y físicas del área de estudio

El espacio donde se insertan las ADI tiene características poblacionales y físicas particulares las cuales relevamos en términos generales. El rasgo principal del área es que esta constituye el espacio habitado tradicionalmente por atacameños y quechuas. La región de Antofagasta limita al norte con la Región de Tarapacá, al sur con la Región de Atacama, al este con la provincia Argentina de Jujuy y el Departamento de Potosí en Bolivia y al oeste con el Océano Pacífico. La división político administrativa de la Región establece tres provincias: Antofagasta, Tocopilla y El Loa. Esta última constituye el hábitat tradicional atacameño y quechua, así como donde se concentran ambas etnias en mayor proporción en el país. La Provincia de El Loa, consta de las comunas de San Pedro de Atacama, Calama y Ollagüe, esta última, capital provincial.

Estos grupos étnicos se sitúan predominantemente en los pueblos de la precordillera de Alto El Loa, ubicados en la comuna de Calama, algunos sectores rurales y el área urbana de esta ciudad y las localidades de la comuna de San Pedro de Atacama. Estos tres espacios en la Provincia El Loa se diferencian en ubicación geográfica y una configuración histórica y social propia (Valenzuela 2007).

Mapa 1: ADI Atacama La Grande



Fuente: <http://www.conadi.cl>

En primer lugar, el espacio que conforman las localidades de la cuenca del salar de Atacama. Subárea que coincide con la comuna de San Pedro de Atacama, distante 90 kilómetros de la ciudad de Calama y cuya cabecera municipal, el pueblo de San Pedro, concentra gran parte de las actividades económicas, políticas y administrativas. Además del pueblo se encuentran a su alrededor los ayllus de Quítor, Conde Duque, Solcor, Yaye, Tchecar, Séquitor, Solor, Cúcuter, Poconche, Béter, Coyo y Tulor. La comuna igualmente está conformada por los poblados de Río Grande, Machuca, Toconao, Talabre, Cámara, Socaire, Peine, cuya población mayoritariamente se reconoce como atacameña. El ADI Atacama La Grande, corresponde con los límites político administrativos de la comuna de San Pedro, cubriendo una superficie estimada de aproximadamente 23.438, 80 kilómetros cuadrados.

Según el Censo 2002 la comuna de San Pedro tiene una población de aproximadamente 4.800 habitantes, de los cuales 2.862 se identifican con la etnia atacameña o *licanantay*,²⁵ reunidos en torno a

²⁵ La distribución de la población indígena chilena según pertenencia étnica, para los principales pueblos es como sigue: Mapuches 604.349 (87,3%), aymara 48.501 (7%), atacameño 21.015 (3%). El resto de las etnias (colla, rapanui, quechua, yámana y alacalufe) suman en conjunto un 2,7%. Los atacameños, según el Censo 2002 se concentran principalmente en las regiones de Antofagasta y Atacama (13.855 y 3.074 personas respectivamente), mientras que los quechuas en las

16 comunidades, las cuales son focalizadas por los organismos públicos que participan de la gestión de las ADI. Las comunidades indígenas reconocidas por la Ley Indígena 19.253 en la actualidad son: Cámar, Peine, Socaire, Machuca, Toconao, Río Grande, Talabre, San Pedro de Atacama (pueblo) y aquellas de los ayllus o comunidades parentales de Coyo, Quitar, Larache, Séquiton, Solor, Catarpe y Cúcuter.

En segundo lugar, el espacio que conforman los poblados atacameños ubicados al nororiente de la ciudad de Calama, en la cuenca de los ríos Loa y Salado: Chiu – Chiu, Lasana, Cupo, Ayquina, Toconce, Caspana, Turi, Conchi Viejo y San Pedro Estación. Cuya dependencia administrativa es la comuna de Calama. Así como la única comuna altoandina de la región, Ollagüe, cuyos habitantes se auto adscriben como quechuas. El ADI Alto El Loa está conformada por las comunidades indígenas atacameñas reconocidas por la Ley 19.253 de Caspana, Conchi Viejo, Lasana, Ayquina – Turi, Cupo, Toconce, San Francisco de Chiu – Chiu y las comunidades indígenas quechua de San Pedro Estación y Ollagüe. En el Plan Maestro del ADI Alto El Loa²⁶ se indica que las comunidades atacameñas y quechuas que habitan la cuenca del Río Loa, constituyen una población cercana a las 1.210 personas, las cuales ocupan un espacio territorial de homogeneidad cultural y ecológica de aproximadamente 12.716,28 kilómetros cuadrados²⁷.

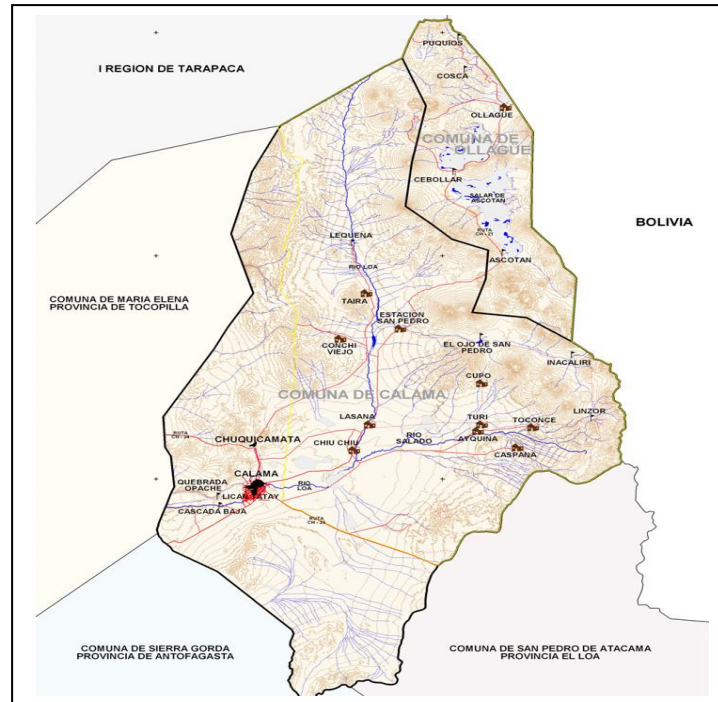
La Región de Antofagasta es esencialmente desértica, con diversidad de ecosistemas distribuidos en el borde costero, el desierto y la montaña. Como hemos dicho, la mayor cantidad de población indígena atacameña y quechua en la región habita la Provincia El Loa, zona interior donde podemos encontrar un clima desértico de altura y la presencia de oasis, valles y quebradas con cursos de agua, que han permitido la vida y el desarrollo de actividades silvoagropecuarias.

regiones de Tarapacá (actuales Arica y Parinacota y Tarapacá, conformando una sola unidad regional en 2002) y Antofagasta (1.025 y 2.038 personas respectivamente). En la Región Antofagasta viven 22.808 personas que declaran pertenecer a algún pueblo indígena, lo que representa un 3,3 % del total de indígenas a nivel nacional. (De éstos 13.855 son atacameños y 2.038 quechuas).

²⁶ Instrumento de planificación para el desarrollo territorial de la zona declarada como ADI.

²⁷ Plan Maestro Área de Desarrollo Indígena Alto El Loa. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) Oficina de Asuntos Indígenas San Pedro de Atacama – Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (Pág. 29).

Mapa 2: ADI Alto El Loa y comunidades indígenas que la conforman



Fuente: Programa Servicio País - Provincia El Loa 2009.

2. ¿Qué son las Áreas de Desarrollo Indígena? Definición legal y marco general de las ADI

Las ADI se definen como espacios de focalización de los organismos del Estado en pro del desarrollo indígena. La Ley Indígena establece que será el MIDEPLAN, a petición de CONADI, quien tiene la facultad de promulgar la creación de un ADI, estos espacios son definidos por la Ley, como “espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado focalizarán su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades.” (Art. 26). En este mismo artículo se establecen ciertos criterios que deben estar presentes para la definición de las mismas:

- a) Espacios territoriales en que han vivido ancestralmente las etnias indígenas;
- b) Alta densidad de población indígena;
- c) Existencia de tierras de comunidades o individuos indígenas;
- d) Homogeneidad ecológica, y
- e) Dependencia de recursos naturales para el equilibrio de esos territorios, tales como manejo de cuencas, ríos, riberas, flora y fauna.

Asimismo, la Ley mandata a la CONADI como aquel organismo facultado para establecer convenios de cooperación, inversiones, etc., con organismos públicos de variada índole y privados (Art. 27) en beneficio de los indígenas y su desarrollo.

Desde el inicio de su operación en 1997, las ADI han concitado diversas opiniones y puntos de vista. Desde los organismos de la administración del Estado se conciben por algunos sólo como una estrategia de focalización de recursos, mientras que otros ven en ellas la posibilidad de que actúen como espacios para la coordinación de políticas indígenas en un territorio determinado. Por otro lado, desde las organizaciones indígenas, se sostiene que las ADI serían sólo un rótulo creado por el Estado sin ninguna significación; mientras que otros sostienen que son espacios o territorios con identidad donde incluso es posible ensayar prácticas de autonomía y autogestión.

Esta diversidad de opiniones se relaciona con ciertos vacíos legales en el espíritu de la Ley Indígena y en la falta de instrumentos posteriores para su puesta en práctica. De hecho, esta situación se expresa en la concepción original de las mismas ADI a partir de la definición que de ellas se hacía en el borrador de Ley Indígena antes de su tramitación en el Congreso Nacional en 1993, la cual expresa la disyuntiva entre la consideración de éstas como territorio indígena de desarrollo o área de desarrollo. El proyecto original de la Ley las concebía como “territorio indígena de desarrollo”, definición que expresaba y recogía con mayor fuerza las significaciones indígenas sobre el espacio y los procesos de desarrollo inmersos en él, tendientes a propiciar la autogestión de los territorios y recursos, además la posibilidad de ensayar formas de autogobierno en territorios indígenas.

Finalmente, en la discusión parlamentaria se decidió eliminar la palabra “territorio” y reemplazarla por la de “área”, término más neutro o técnico con el cual sectores opuestos a la concesión de derechos específicos a los pueblos indígenas optaron por utilizar una definición con menos contenido etnopolítico. De esta forma, este hecho da a entender que desde su inicio las ADI ingresaron a la legislación chilena de una manera que no representa del todo el sentir de las organizaciones indígenas que participaron en la discusión del borrador de la Ley.

Algunos ensayos por darle mayor grado de organicidad y sentido a la operacionalización de las ADI fueron realizados entre 1999 y 2000²⁸, antes de la entrada en vigencia del Programa Orígenes. El primer seminario tuvo como ejes de discusión temática las mesas de: a) la gestión territorial de las ADI; b) lo productivo: estrategias de vida familiar y comunitaria en el desarrollo territorial; c) el desafío del desarrollo sustentable en las ADI: equilibrios ecológicos y recursos naturales; d) educación, familia, emprendimiento e identidad; e) Salud: integración de los sistemas y sus desafíos en las normas y financiamiento. Sus principales resultados detectaron la necesidad de coordinar y concertar los esfuerzos de intervención gubernamental, la conciliación del desarrollo y las identidades, la necesidad de abordar conjuntamente las intervenciones, la gestión y la participación en las ADI. Una de las principales dificultades detectadas fue la difícil comprensión del desarrollo desde las diferentes instituciones públicas que intervienen en el ADI respecto a las concepciones sostenidas desde las comunidades indígenas.

Por otro lado, las comunidades indígenas manifestaron la aspiración al crecimiento, al acceso equitativo a mejores condiciones de vida y a la superación de la pobreza, asimismo, expresaron su aspiración de que a través de las ADI se solucionen los problemas de tierras y aguas. También los indígenas, buscan por medio de las ADI la afirmación de su propia identidad en un proceso de desarrollo acorde con sus particularidades, demandas y formas de organización. Esto se traduce en una posibilidad amplia de participar y concebir su propio desarrollo. Así el tema de la participación fue uno de los más relevantes del seminario, *“de alguna manera se piensa en la participación como un proceso que atraviesa todo el marco de operación y funcionamiento del ADI, por lo tanto se trata de una participación en distintos niveles y formas. Lo que se propone entonces es un fortalecimiento a la participación.”*²⁹

El segundo seminario de 2000, convocó a gran parte de los actores públicos y organizaciones indígenas que participan de las ADI declaradas y en funcionamiento. Se organiza en torno a tres paneles: a) Marco político institucional y legal de las ADI; b) Experiencias de inversión e instrumentos de política; y c) El desarrollo indígena y las ADI: diagnósticos, evaluaciones e

²⁸ Se realizaron dos Seminarios Nacionales referidos a las ADI en Concepción. El primero de ellos se efectuó entre los días 12 y 13 de agosto de 1999 llamado “Áreas de Desarrollo Indígena: Una tarea necesaria”, el cual convocó a funcionarios públicos, ONGs y organizaciones indígenas relacionados con las ADI hasta entonces en operación y vinculados a su gestión. Otro seminario nacional fue realizado entre los días 17 y 18 de agosto de 2000 y se llamó “II Seminario Nacional Áreas de Desarrollo Indígena: Experiencias y Perspectivas para el Desarrollo Indígena”.

²⁹ Asesorías Para el Desarrollo (2005) Evaluación sobre las prácticas de gestión y capacidades en las Áreas de Desarrollo Indígena – ADI. Informe Final. (pág. 33)

inversiones”. Desde los organismos de la administración del Estado se da a conocer un balance de gestión e inversiones, proceso liderado por MIDEPLAN y en el cual resalta la figura de los Consejos Directivos, quienes están a cargo en cada ADI de orientar y hacer el seguimiento al Plan de Inversiones. Los Consejos Directivos están constituidos por el Intendente Regional, el Gobernador de la Provincia, las SEREMÍAS de Serplac, Agricultura, Vivienda, Salud, Educación, Obras Públicas, Bienes Nacionales y CONADI.

Desde MIDEPLAN, se plantea que existen diversos aprendizajes relevantes a partir de la experiencia de implementación de las ADI declaradas, como el mencionado Consejo Directivo, la incorporación de los diversos niveles de gobierno en los mismos (regional, comunal, provincial) y la participación de las comunidades indígenas. También la generación y puesta en práctica de un Plan de Inversiones de carácter trienal para enfrentar los déficit básicos en infraestructura y en el ámbito socioeconómico y el desprendimiento a partir de este Plan de seis líneas de acción (infraestructura vial, vivienda, electrificación y abastecimiento de agua, salud, educación y fomento productivo).³⁰

A partir de estos logros, no obstante, se plantean nuevos desafíos a enfrentar durante los cinco años que quedan del gobierno de Ricardo Lagos; entre otros, la transformación de los planes de inversión en planes de desarrollo territorial generados participativamente con las comunidades indígenas que conforman cada área, tanto en la incorporación de su visión de desarrollo como en los planes y proyectos a implementar. Por otro lado, se plantea la necesidad de vincular los planes de inversión de las ADI con las Estrategias de Desarrollo Regionales (EDR) y los PLADECO, considerando las Líneas de Base y la información relevante que estas entregan.

El énfasis en la participación señalado en las orientaciones sobre “esta nueva fase” hace eco de los vacíos y cuestionamientos que también en esta oportunidad se generan en torno a la poca participación indígena dentro de la gestión de las ADI (Consejos Directivos). Las exposiciones dan

³⁰ Respecto a las inversiones públicas en el ADI Marcelo Ramírez, Jefe de la División de Planificación Regional de MIDEPLAN en la época da cuenta que la inversión total por área de desarrollo en MS para el período 1999-2000 es de M\$ 13.311.299 que corresponde por cada ADI a las siguientes cifras: Alto Bío – Bío 4.054.089; Lago Budi 3.738.481; Atacama La Grande 5.518.729; su distribución porcentual por cada una por tanto es de 42% para Atacama La Grande, 30% para el Bío – Bío y 28% para Lago Budi. Por último, en cuanto a la distribución porcentual de la inversión total en las áreas de desarrollo por línea de trabajo para el período, esta se estima en orden decreciente con un 68% destinado a infraestructura, 18% al área social, 12% en fomento productivo y sólo un 2% en derechos territoriales. En: “Las Inversiones públicas en las ADI: Planes de inversión y resultados.” Exposición de Marcelo Ramírez en II Seminario Nacional Áreas de Desarrollo Indígena: Experiencias y Perspectivas para el Desarrollo Indígena. Concepción, 17 y 18 de agosto 2000.

cuenta de la coordinación de las inversiones en las Áreas, la relevancia de esta estructura en la focalización de los recursos públicos y la concordancia con los instrumentos de planificación regionales y comunales. No obstante, el tema de la participación indígena en ellas, tanto en su operación como en la incorporación de las visiones indígenas sobre el desarrollo de los territorios tradicionales se hace patente a través de las exposiciones de los representantes indígenas. Si bien se reconoce la estructura como una oportunidad de acceder de mejor manera a la oferta pública estatal, se plantean cuestionamientos sobre la participación indígena efectiva en la administración de estos espacios territoriales y las potencialidades que representan para implementar formas de autocontrol indígena sobre los mismos. Incluso el Director Nacional de CONADI en aquella época, al dar inicio al Seminario señala algunos puntos que serán materia de discusión durante la jornada, con especial énfasis en las potencialidades que revisten estos espacios para el ejercicio de la autogestión desde una mirada indígena del desarrollo “Nos referimos a espacios territoriales, y la definición de estos. El ejecutivo o el legislativo y la ley indígena explicitan los espacios territoriales. En un concepto relativamente amplio. Desde el punto de vista occidental, podríamos hablar de planificación territorial y, desde el punto de vista indígena, estamos hablando de territorio indígena. Existe una concepción que seguramente debemos estar discutiendo y analizando permanentemente, porque de alguna forma ambos conceptos pueden ser muy similares, pero pueden tener una contraposición respecto de la autonomía, de la capacidad de autogestión y de conceptos de desarrollo, con lo que incorporamos otra variable importante.”³¹

Hemos señalado anteriormente que estos esfuerzos se desarrollaron antes de la entrada en vigencia del Programa Orígenes. Las diversas medidas propuestas en dichos Seminarios, sobre todo en términos de mayor participación indígena en la gestión de las ADI no fueron implementadas, sino que fueron conducidas directamente al Programa Orígenes como instancia desde la cual se debía fortalecer a las ADI dotándolas de modelos de gestión para que pudieran operar dentro de un marco de participación indígena y de coordinación de los servicios públicos.³²

Si bien no es el objetivo de esta contextualización, algunas palabras debemos decir en referencia al actuar de Orígenes en las ADI. El Programa Orígenes entra en vigencia en su Primera Fase el año

³¹ Intervención de Edgardo Lienlaf (Director Nacional de la CONADI) II Seminario Nacional Áreas de Desarrollo Indígena: Experiencias y Perspectivas para el Desarrollo Indígena. (2000) MIDEPLAN – CONADI – Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Concepción 17 y 18 de agosto.

³² Asesorías Para el Desarrollo (2005) Evaluación sobre las prácticas de gestión y capacidades en las Áreas de Desarrollo Indígena – ADI. Informe Final. (pág. 36)

2001 y continúa hasta el año 2005, momento en que termina su primera Fase y comienza un período de evaluación y recomendaciones para una Segunda Fase a partir de 2006. Una evaluación encargada por Orígenes sobre sus prácticas de gestión y capacidades en las Áreas de Desarrollo Indígena (5 de ellas decretadas y en operación) durante la Primera Fase,³³ señala que el Programa en términos generales se adecuó a la estructura de las ADI en la mayoría de los casos y a los procesos de gestión que se venían dando en ellas (predominantemente en el caso de Atacama La Grande).

Si bien uno de los propósitos de Orígenes en las ADI era potenciar la participación indígena y la coordinación de los servicios públicos, la evaluación referida señala que, en términos de esta última función, el Programa es considerado más que como un instalador de capacidades, como un distribuidor de recursos en el ADI, ya que lo que ha hecho es facilitar procesos de inversión en este espacio, reafirmando la idea general de que el ADI constituye una “bolsa” para las inversiones públicas en materia indígena.

Por otro lado, en relación a la participación indígena se señala que si bien el Programa incorpora mecanismos de participación como los POA³⁴ y los COZ³⁵ estos son limitados y no constituyen reales espacios de participación para las comunidades y sus dirigentes.

2.1. Proceso de constitución e implementación de las ADIs Atacama La Grande y Alto El

Loa

En términos legales, la implementación de las ADI y su operatividad responden a dos instancias. En primer lugar, al decreto supremo mediante el cual se crean formalmente y al decreto que crea los Consejos de ADI. Es a través de este último instrumento que las áreas adquieren plausibilidad operativa en el territorio, creándose una instancia de concertación que se especifica en cada una de ellas. En términos generales, para las ADI Atacama la Grande y Alto El Loa, la instancia del Consejo

³³ Asesorías Para el Desarrollo (2005) Evaluación sobre las prácticas de gestión y capacidades en las Áreas de Desarrollo Indígena – ADI.

³⁴ Plan Operativo Anual: Instrumento de planificación desarrollado por el Programa Orígenes destinado a “operacionalizar” la inversión pública en el ADI a través de un proceso participativo de planificación gestión de las prioridades de cada comunidad focalizada.

³⁵ Comités de coordinación Zonales: El COZ está formado por el Intendente, Gobernadores y Alcaldes, Directores Regionales de las instituciones ejecutoras, el Coordinador de la UEZ (Unidad Ejecutora Zonal) y 2 representantes indígenas. Tiene por función coordinar las acciones del programa a nivel regional, provincial y municipal, y aprobar los proyectos presentados por la UEZ. (Síntesis Ejecutiva Programa Orígenes Elaborada por la DIPRES pág. 3) http://www.dipres.cl/574/articles-14956_doc_pdf.pdf

Directivo es aquella estructura que operativiza ambas ADI. Debido a la experiencia en general evaluada como exitosa en la práctica de Atacama la Grande – primera ADI en la región y en el país – se decidió operar bajo la misma estructura organizativa en Alto El Loa.

Así, en la caracterización de las ADI haremos referencia al Consejo Directivo como aquella instancia máxima de gestión, concertación y participación de actores. Si bien existen otros mecanismos de gestión, creemos que los Consejos son los más relevantes ya que en ellos se observa el despliegue de los diversos actores estatales e indígenas y la red de implementación de política operante. Es la estructura que se ha mantenido a pesar de las modificaciones puestas en práctica y aquellas que han sido propuestas y que están en proceso de implementación desde el año pasado.

2.2. La puesta en marcha de la nueva estructura: concepciones y modelo de gestión

La solicitud de creación de ambas ADI se hace por CONADI San Pedro de Atacama. La primera (Atacama La Grande en 1997), propiciada desde la oficina, y la segunda (Alto El Loa el año 2003) por demanda de las comunidades de Alto El Loa. En un principio se visualiza como un instrumento para la planificación y focalización de la inversión que es posible a través de la Ley Indígena, a partir de ello se realiza un estudio desde CONADI que considera toda el área rural de la Provincia El Loa, ya que la idea inicial era constituir una sola ADI en la región, no obstante de acuerdo a un proceso de consulta se decide proponer las dos que actualmente existen. Atacama La Grande, la primera creada en el país y decretada en 1.997 entra en funcionamiento a partir de una estructura *ad hoc* elaborada por funcionarios de MIDEPLAN, el GORE y CONADI.

“Se promulga el decreto y quedamos hasta ahí y después el tema del funcionamiento y todo lo trabajamos con Mideplan y Mideplan no tenía ni un reglamento y todo, entonces hicimos un trabajo en conjunto y nosotros generamos nuestro propio sistema de cómo hacer todo el tema del funcionamiento, entonces le pusimos un organigrama, de quienes participan, cuál iba a ser la forma, le definimos claramente los objetivos, de que tiene que ver la planificación de la inversión, la coordinación de los recursos públicos, el tema de la participación y en ese sentido empezamos a funcionar. Todo se reglamentó y se ajustó a la descentralización que vive el país en el tema de los gobiernos regionales y la facultad que tiene el gobierno regional para con la región en todos los temas de la inversión y planificación se ajusta a lo que es la ley

indígena en darle un sustento jurídico en el tema de su funcionamiento” (Liliana Cortés, Jefa Oficina de Asuntos Indígenas San Pedro de Atacama, Abril de 2004).

Los funcionarios de CONADI, la SERPLAC y MIDEPLAN analizan la legalidad vigente, para elaborar el modelo de gestión, así por ejemplo se verifican las facultades de los gobernadores e intendentes y se decide que para que tenga mayor peso político y sea una política a escala regional es el intendente quien la presida, además esto faculta la obligatoriedad de participación de los servicios públicos. Finalmente, la primera estructura consta de un Consejo Directivo, una Secretaría Ejecutiva, una Unidad Ejecutora (que en principio fue la Municipalidad de San Pedro de Atacama) y las comisiones temáticas (entre 7 y 9 comisiones) en temas ambientales, de tierras, aguas, inversión, productivo, salud, educación, cultura, etc.

Es interesante notar algunas concepciones y definiciones de política que priman al iniciar el funcionamiento de las ADI en el país. El ambiente de conflictividad en la época, en la zona de la Araucanía (año 1997) está a la base de las restricciones sobre participación indígena, más allá de la ya constreñida concepción de las mismas ADI como estructura de focalización de inversión indígena presente en la Ley, reseñadas en la introducción de este capítulo, al Respecto nos dice Valenzuela:

“...básicamente las áreas de desarrollo, al menos dos de ellas [Atacama La Grande y Alto Bío Bío], están atravesadas por temas de conflictos emergentes, digamos, que en el norte es el tema de las aguas, la minería. De modo que era necesario crear un área para su tratamiento especial, comillas “en respeto a la población indígena que ahí habita”, pero básicamente es racionalizar el uso de recursos escasos en este caso como es agua, concesiones mineras, facilitar ciertos procesos de, de... y lo mismo sucede en Alto Bío-Bío y por eso te digo que de las tres [la tercera es Lago Budi] al menos dos están claramente definidas por la existencia de un conflicto emergente.” (Rodrigo Valenzuela, Encargado de Fortalecimiento Organizacional, Programa Orígenes Nacional, Enero de 2009).

Una vez creada el ADI Atacama La Grande, el desafío, según Rodrigo Valenzuela, quien ese año 1997 se desempeñaba como funcionario de la División Social de MIDEPLAN, era elaborar un mecanismo de funcionamiento que respondiera a la necesidad de ordenar la oferta pública y privada de quienes querían invertir allí:

“...entonces la necesidad que había allí era instalar algún mecanismo, estando creada el ADI, entendiéndolo perfectamente que respondía a un nivel de neoliberalismo de política indígena por decirlo de alguna manera, que era respuesta a eso, digamos. Igual había o el mandato era crear un mecanismo para que dicha ADI pudiese funcionar, ya que la Dirección de Aguas, ya que las mineras, ya que todo el mundo quería meter plata ahí para desarrollo indígena lo óptimo era hacerlo mediante un mecanismo medianamente creíble para que la cosa resultara”. (Rodrigo Valenzuela, Encargado de Fortalecimiento Organizacional, Programa Orígenes Nacional, Enero de 2009).

Por tanto, el desafío desde MIDEPLAN era crear un ente administrativo que permitiera la correcta representación de los servicios públicos, las empresas privadas, a quienes se refería con principal mención en el proceso, y que en dicho comité estuvieran representadas las comunidades indígenas. Si bien las comunidades son el actor más relevante dentro de las ADI, existía desde el nivel central, según Valenzuela, y específicamente desde el Ministerio del Interior muchas aprehensiones en relación a incorporar la participación indígena. Tales reticencias se justificaban por el contexto de agitación y radicalización por parte de grupos mapuches en la Araucanía. Con el fin de lograr la representación libre y democrática de las comunidades indígenas se generó desde la División Social de MIDEPLAN un trabajo de consulta y participación en las comunidades indígenas que involucraban el ADI Atacama La Grande, con el fin de que ellos mismos eligieran sus representantes en dicha estructura. Si bien el proceso se evalúa como exitoso, hubo varias situaciones conflictivas producto de rencillas internas en las comunidades en función de quién o quiénes debían formar parte de la estructura ADI desde las comunidades:

“En algunos casos el proceso resultó bien interesante y en otros no tanto porque habían otros intereses cruzados de parte de los dirigentes, que “Prefiero que sea de esta familia y no de esta otra” ¿cachai? Incluso algunos roces, algunas discusiones, pero con el tiempo eso se logró que se entendieran y se aprobara por parte de MIDEPLAN, Ministerio del Interior, etcétera, la existencia de un ADI decretada por MIDEPLAN y con todo el formato de la ley indígena, pero que esa ADI no fuera un mero mecanismo de funcionarios públicos para ejecutar sus fondos anuales, sino que fuese una instancia de diálogo, de representación indígena y sobre todo de participación.” (Rodrigo Valenzuela, Encargado de Fortalecimiento Organizacional, Programa Orígenes Nacional, Enero de 2009).

Finalmente, se logra elaborar una estructura de coordinación y participación, que pasó a denominarse coloquialmente por los planificadores como “el modelo San Pedro”, el cual trató de replicarse en las ADI Jiwasa Orajé (en la zona aymara al interior de Iquique) y Alto Bío – Bío, pero sin éxito, debido entre otras razones, para la zona de Bío - Bio al alto grado de conflictividad social que implicaba la presencia de Endesa y de Ralco en la zona.

La puesta en práctica del ADI Atacama La Grande no estuvo exenta de dificultades y reclamos especialmente emanados desde la dirigencia indígena. Por ejemplo, en un primer momento sólo se consideró a los representantes de las comunidades indígenas que forman parte del ADI, como aquellos legítimos agentes indígenas que deben participar por derecho propio, dejando de lado a otras organizaciones (funcionales) o aquellas que mancomunan a las comunidades indígenas en instancias mayores, los que luego serán incluidos. También reclamarán participación, para luego ser incorporados, los concejales de la comuna de San Pedro de Atacama, argumentando que no sólo la alcaldesa tiene el derecho de participar representando a la municipalidad.

La primera modificación de la estructura del ADI, a los dos o tres años de funcionamiento, dice relación con la cantidad excesiva de comisiones temáticas. Se evalúa que es una estructura muy pesada que no permitió funcionar eficazmente, ya que algunas comisiones sólo funcionaron una vez en el momento de su constitución. Se decide armar tres comisiones técnicas (tierras y aguas, productiva y social) a las cuales se incorporaron las otras subcomisiones temáticas que ya existían. De esa forma se funcionó hasta el año 2007, momento en el cual se decide comenzar un nuevo proceso de reestructuración que duró todo el año 2008 y este año 2009 empieza a operar el nuevo modelo en su etapa inicial.

Como dijimos anteriormente, es el intendente quien preside las ADI y por ende el órgano político de ellas, es decir, el Consejo Directivo. En función de las facultades que tiene la autoridad regional, cada administración le imprimirá un sello distintivo a la estructura y funcionamiento de las Áreas, enfatizando ciertos aspectos, como la ampliación o restricción de la participación indígena en las comisiones y consejos directivos.

Así vemos por ejemplo que la administración de Jorge Molina (2002 – 2005), asume un discurso que reconoce la instancia como consultiva en relación a temas de inversión regional e instala una práctica

- no obligatoria - que implica que las inversiones que irán al FNDR deben pasar por la instancia ADI para su conocimiento y aprobación por parte de las comunidades indígenas.

Con Marcela Hernando (2005 – 2007) no obstante, se plantea una modificación más diversificada a la participación indígena, su reestructuración implicará mayor participación no sólo de las organizaciones territoriales, sino de aquellas “otras voces” que representan “intereses sectoriales” e interlocutores válidos para éstos mismos sectores (mujeres para el tema salud, centros de padres para el tema educación). Asimismo, se hace especial mención a la participación indígena tradicional y masculina de la dirigencia, tratando de cambiar esta situación a través de la inclusión de otros actores “no tradicionales” para que todas las voces comunitarias sean escuchadas.

El actual Intendente Cristián Rodríguez (en funciones desde 2007), según Liliana Cortés, demuestra especial voluntad en incorporar el tema indígena en la agenda sectorial, a través por ejemplo de la vinculación del tema indígena en la línea especial de concursos del INJUV, la aprobación de la política indígena urbana en la región, instrucciones a SERVIU para incorporar la temática indígena en las políticas de vivienda y en la incorporación de los indígenas en la mesa del agua, cuya principal acción se dirige a realizar un estudio para declarar agotadas las cuencas de la región. Asimismo, en relación específicamente a las ADIs ha generado directrices para el seguimiento de los acuerdos a que se ha comprometido el gobierno en las políticas sectoriales.

2.3. Modificaciones al modelo de gestión: principales características

La propuesta de reestructuración del ADI surge de una inquietud de CONADI expresada al intendente, a partir de una evaluación deficitaria de la estructura en funcionamiento hasta entonces. La institución en conjunto con Orígenes invitan a un grupo seleccionado de comunidades (seis o siete) a participar en la elaboración de una propuesta de reestructuración, la cual se zanja con su orgánica y es expuesta en los Consejos Directivos de Río Grande (Atacama La Grande, 3 de diciembre de 2008) y Lasana (Alto El Loa, 4 de diciembre de 2008), donde se aprueba. A partir de ese momento se licita la consultoría del llamado Equipo Gestor, el cual comienza a trabajar en enero de 2009.

La idea del Equipo Gestor es recoger y actualizar la demanda indígena en cada una de las comunidades que conforman ambas ADI. Se trata de un grupo de consultores, contratados con recursos de Orígenes, el cual debe realizar un proceso participativo de relevamiento de la demanda indígena y actualización de los instrumentos de planificación elaborados hasta este momento en ambas Áreas. El ideal es que este grupo, al finalizar su trabajo deje instalado un sistema de seguimiento de todo el proceso de planificación e inversión en las ADI de la zona.

De la estructura original se mantienen el Consejo Directivo y las Unidades de Planificación y Control, mientras que las comisiones temáticas son reemplazadas por Talleres de Planificación y Control, los cuales se realizarán dos veces al año (son tres: tierras y aguas, desarrollo productivo, y desarrollo social). Las innovaciones más interesantes de esta nueva propuesta corresponden a la conformación de los Consejos Directivos y las Unidades de Planificación y Control, donde se aumenta la participación de los representantes indígenas en ellas, aunque con ciertas condicionantes (profundizaremos en el ámbito participación más adelante).

3. Dinámica de actores estatales en las Áreas de Desarrollo Indígena de la Región de Antofagasta

3.1. Dinámica de actores estatales en el ADI Atacama La Grande

Atacama La Grande fue decretada el 10 de marzo de 1997, a través del Decreto Supremo N° 70, en términos generales su territorio corresponde a los límites político administrativos de la comuna de San Pedro de Atacama, la cual comprende además de la localidad homónima y su sistema de ayllus, a las localidades de Toconao, Peine, Socaire, Río Grande, Talabre, Cámar y Machuca.

3.1.1. La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)

La CONADI en la región de Antofagasta, es la encargada por ley de llevar a cabo la política indígena en la zona. En concreto para las ADI hace las veces de Secretaria Técnica del Consejo Directivo, cuya función principal es la de llevar un registro sobre los acuerdos y resoluciones relevantes que se dan en las ADI. También la oficina funciona como un ente intermediario hacia el nivel regional (intendente y GORE) dinamizando la política indígena regional. Como ya señaláramos un poco más

atrás, debido a la estructuración jerárquica del ADI, la voluntad política que le imprima cada intendente será crucial para su puesta en práctica, en función de la periodicidad de las reuniones y la efectividad de los compromisos asumidos por los organismos sectoriales.

De más está decir que la acción de CONADI en la región no se reduce sólo a las ADI.³⁶ Ha caracterizado a CONADI San Pedro de Atacama no obstante, su accionar en pro de los recursos hídricos y la tierra a través de la defensa jurídica de los recursos hídricos, mediante la inscripción y compra de derechos de agua a título comunitario; como también a través de diversas formas de transferencia y concesiones de tierras a nombre de las comunidades indígenas. Más adelante describiremos este ámbito en particular, por ahora sólo diremos que es a través de CONADI que se estableció hace más de diez años, un catastro de tierras indígenas que constituye actualmente la demanda histórica de los 3 millones de hectáreas, a la cual hacen referencia los dirigentes de las comunidades y asociaciones indígenas cuando refieren la “deuda histórica” que el Estado chileno tendría con el pueblo atacameño. A partir de ello, se han elaborado los compromisos presidenciales de “reparación”, por medio de acciones conjuntas entre CONADI y Bienes Nacionales, así como a través del ámbito propio de este último organismo público. Según refieren documentos oficiales y lo comprometido por la autoridad política regional, en el horizonte mediano – año 2010 – el Estado se ha comprometido a resolver el traspaso de 905 mil hectáreas, a través de diversos mecanismos y modos de propiedad.

3.1.2. El Programa Orígenes

El Programa Orígenes comienza a intervenir en el ADI Atacama La Grande en particular desde el año 2002. Uno de los criterios principales que se habían definido a nivel central, era que la definición de los beneficiarios del Programa pasaría a través de la constitución de las ADI.³⁷ En este escenario, según nos relata Justo Zuleta, Coordinador del Programa Orígenes en la Región de Antofagasta, el Programa se acopla a la estructura de funcionamiento del ADI, lo que simplifica la selección de comunidades beneficiarias, ya que ésta se restringe a aquellas que forman parte del ADI. El Programa

³⁶ También mantienen sus líneas de financiamiento tradicionales a través de fondos concursables cuya población objetivo son las comunidades y asociaciones indígenas rurales, sobre todo en el ámbito productivo, y desde el último tiempo, también ciertas líneas de financiamiento y diagnósticos referidos a la población indígena urbana, principalmente asentada en la ciudad de Calama.

³⁷ En la zona mapuche, además de este criterio, se utilizó el de focalizar aquellas comunidades indígenas que hubiesen sido beneficiarias de compra de tierras a través de CONADI. (com. Pers. Justo Zuleta)

en su Primera Fase viene con un diseño preestablecido dividido por Componentes (Desarrollo Productivo, Fortalecimiento Organizacional, Salud y Educación). Dentro de cada Componente se trabajaba con ejecutores o subejecutores, que eran los otros servicios públicos sectoriales que intervienen en el ADI (CONAF, INDAP, etc.), además de CONADI, quien también actuaba como un ejecutor más.³⁸

Durante la Primera Fase, la metodología que implementa Orígenes está definida por el trabajo con Promotores quienes son los interlocutores directos desde y hacia las comunidades indígenas, se realiza una planificación participativa por comunidad - el Programa venía diseñado con una cantidad de recursos definida por cada comunidad – en función de la oferta que tenía cada servicio público participante de las ADI. Justo Zuleta indica que esta forma de trabajo influyó en el cariz restrictivo que pudo tener la planificación³⁹. A pesar de esa situación, se dieron experiencias interesantes de iniciativas que involucraron a más de una comunidad, principalmente de índole productivo.

Zuleta indica que había una situación de gran demanda de inversión desde las comunidades indígenas, quienes incluso increpan directamente a la autoridad regional de ese entonces. Con la entrada en funciones de Orígenes, en un período de dos años (2002 y 2003), las comunidades “prácticamente estaban ejecutando 6, 7 proyectos a la vez”, los cuales tenían que ver con las áreas de desarrollo social y productivo:

“entonces eso descomprime un poco la demanda también, a veces un poquito más emblemática, porque hay demandas que el programa no las podía asumir como eran de cuantía más elevada, como no se po, en este caso estamos hablando del alcantarillado de Peine, o el agua potable de otra comunidad, en fin. Y cambia un poco el sistema de funcionamiento de las ADI donde mejora muchísimo lo que era la participación al interior de las comisiones, hubo una época en que ustedes pueden ver ahí que se incrementa mucho la participación a través de las ADI, con muchas etapas de

³⁸ El Programa Orígenes era un ejecutor directo a través de MIDEPLAN, de quien dependía directamente. Su dependencia administrativa a nivel regional era la SERPLAC de Antofagasta y su dependencia jerárquica estaba en la secretaría Ejecutiva del Programa Orígenes en Santiago. No había ningún vínculo administrativo ni jerárquico con CONADI, razón por la cual, se produjeron muchos roces a nivel de servicios y confusiones a nivel de las comunidades indígenas. Según señala Zuleta, esa situación no fue tan conflictiva, sino más bien complementaria en el ADI Atacama La Grande, debido, entre otros factores a la trayectoria de él como dirigente. Son varios los casos de dirigentes históricos atacameños que pasan a desempeñarse en la administración pública implementando la política indígena en la zona. Así por ejemplo, señala el entrevistado que un factor coadyuvante respecto a la implementación de las ADI es el conocimiento anterior y la complementación con Liliana Cortés (Directora de CONADI, también atacameña y dirigente) y Sandra Berna (Alcaldesa de San Pedro de Atacama, e igualmente representante indígena desde los tiempos de la CEP).
³⁹ Igualmente, podemos sostener que la forma de intervención y financiamiento tuvo efectos sobre la percepción negativa respecto al Programa, de los dirigentes indígenas de Atacama La Grande.

evaluación; (...) en las Comisiones prácticamente lo que se veía era el trabajo de ORÍGENES, entonces había Comisión Educación, Salud, en las comisiones sociales, todos eran informes de las personas que estaban trabajando con ORÍGENES. La Comisión Productiva prácticamente eran informes de puros proyectos que se estaban ejecutando a través del Programa ORÍGENES, a través de CONAF, INDAP y CONADI, y en la Comisión Social se sumaba también parte de lo que era Educación y Salud, lo que estábamos haciendo nosotros con fortalecimiento organizacional, o sea, lo que estábamos haciendo nosotros con sedes sociales, pasantías, que se yo...” (Justo Zuleta, Coordinador Programa Orígenes Región de Antofagasta, Febrero de 2009).

A partir de la fuerte inversión en Atacama La Grande desde la llegada de Orígenes y de la puesta en práctica del Programa en la estructura de las ADI, se señala que hubo un cambio de discurso de los dirigentes, que pasa “*de la demanda al reconocimiento*”, según palabras de Justo Zuleta, es decir, los dirigentes de las comunidades, en las reuniones de Consejo Directivo, reconocían las acciones que se llevaban a cabo y además esta percepción influyó en el mejoramiento de las relaciones de las comunidades con el intendente. También destaca Zuleta, que la forma de focalizar las necesidades de manera más participativa, implicó una responsabilización de las comunidades en torno a las decisiones de inversión que eran priorizadas por ellos mismos.

Durante 2005 y 2006 el Programa entra en una etapa de interfaz, que implica evaluaciones sobre el accionar en la Primera Fase y el diseño de la Segunda Fase. En esta nueva etapa el Programa estará principalmente enfocado en Alto El Loa, no obstante, desde 2007 tiene focalizadas tres comunidades de reciente constitución en San Pedro (Cúcuter, Catarpe y Solcor). En términos de orientaciones, Orígenes en este período habría dado un giro respecto al manejo de los recursos destinados a las comunidades, desde la disposición de una cantidad fija de recursos por ámbito, a la posibilidad de que cada comunidad pueda disponer de un fondo de libre disposición de acuerdo a sus prioridades.

3.1.3. CONAF

Si bien CONAF participa de las ADI, la institución ha desarrollado desde los años noventa, una práctica novedosa de trabajo asociativo conjunto con las comunidades indígenas en el manejo de las SNASPE. Debemos decir que explícitamente la Ley Indígena estima la participación de las comunidades indígenas en aquellas Áreas Silvestres Protegidas que se encuentren en territorio de las

ADI⁴⁰, y en virtud de este mandato, más otras convenciones internacionales (como el convenio por la Biodiversidad), otorgan las “garantías institucionales” para la participación indígena en la administración del patrimonio natural presente en los territorios ancestralmente ocupados por las poblaciones indígenas. A partir de esta normativa y en virtud del trabajo acumulado, CONAF posee una experiencia de manejo conjunto en algunos sectores de la Reserva Nacional Los Flamencos.

La experiencia asociativa se relaciona con el fomento del turismo sustentable en el co – manejo o manejo participativo de un área silvestre protegida. Los primeros contratos se establecieron el año 2002 y hoy en día están vigentes cuatro contratos, a través de los cuales se administran cuatro sectores distintos de la reserva. En orden de antigüedad podemos mencionar el manejo del bosque de Tambillo, el sector de Tulor⁴¹, los otros dos corresponden a Laguna Chaxa (con la comunidad de Toconao) y las Lagunas Miscanti y Miñiques, con la comunidad atacameña de Socaire. En palabras de los funcionarios de CONAF, si bien los contratos se refieren al tema del manejo turístico conjunto, en la práctica involucran más que eso, ya que hay otras actividades relacionadas como la participación en censos, monitoreos ambientales y protección de sitios arqueológicos.

Los contratos se firman en función del proyecto eco turístico, porque en el diagnóstico de CONAF el turismo era una actividad que podía considerarse como tradicional, estaba como horizonte en todos los planes de desarrollo elaborados por los diferentes servicios públicos, y además porque podía constituir una fuente de ingresos, sin generar impactos nocivos en el entorno natural y por lo tanto ser sustentable:

“Había que regular la situación acá en San Pedro de Atacama también y se había establecido en los planes de desarrollo indígena o distintos planes (...) como uno de los ejes pal desarrollo con identidad de las comunidades, entonces el turismo podía ser una actividad no consentida que ayudaba también a proteger, daba empleo, originaba beneficio social y económico en la comunidad, entonces parecía un proyecto que tenía ciertas

⁴⁰ En la Ley Indígena 19.253, el Título V Sobre la Participación, en el Párrafo I De la Participación Indígena, se indica en el Artículo 35 que “En la administración de las áreas silvestres protegidas, ubicadas en las áreas de desarrollo indígena, se considerará la participación de las comunidades ahí existentes. La Corporación Nacional Forestal o el Servicio Agrícola y Ganadero y la Corporación (léase CONADI), de común acuerdo, determinarán en cada caso la forma y alcance de la participación sobre los derechos de uso que en aquellas áreas corresponda a las Comunidades Indígenas.”

⁴¹ Donde en primera instancia se firma un compromiso contractual de servicios recreativos para el tema del guiado en el sitio arqueológico homónimo, para luego extender el manejo al sector del Valle de La Luna.

características para la sustentabilidad.” (Ivonne Valenzuela, Jefa de Medio Ambiente y Áreas Silvestres Protegidas CONAF Antofagasta, Abril de 2009).

En la actualidad la institución está abocada a la renovación de los contratos de asociatividad con las comunidades indígenas respectivas, pero éstos cada vez se conciben más participativos y horizontales, según lo señalado por los funcionarios de CONAF. Se sostiene que debe haber un traspaso progresivo de la administración territorial hacia las comunidades, pero este debe hacerse dejando instaladas ciertas capacidades en las comunidades indígenas para promover el interés común de la conservación y la protección efectiva.

3.1.4. INDAP

Dentro de la antigua estructura de funcionamiento del ADI, INDAP estaba a cargo de la temática agrícola, la que formaba parte de la comisión productiva, en esta función asumía la secretaría de la comisión y el seguimiento a las acciones que se comprometieran en esa materia. Si bien la institución posee líneas de acción tradicionales (créditos, subsidios, riego, apoyo técnico a campesinos, etc.) a partir de una coordinación de acciones con el Programa Orígenes de la zona, existen recursos adicionales para atender a las comunidades indígenas dentro del ADI. Con este propósito se ha contratado una persona especialmente para esas funciones. También, en cuanto a las líneas de financiamiento relacionadas con las comunidades indígenas, existe un programa de Turismo Rural que apoya emprendimientos colectivos e individuales en materia turística.

Si bien la institución se alinea con el ADI y recoge las demandas de las comunidades que ahí se expresan, existen ciertas restricciones institucionales que impiden que todos los indígenas que postulen puedan “calificar como usuarios” de INDAP, debido a la definición poco pertinente de quien es o no beneficiario, el Instituto es señalado por varios entrevistados de otras reparticiones públicas como un paradigma de rigidez institucional, por la poca adecuación de los instrumentos con que cuenta a la realidad específica de la zona rural de la región de Antofagasta. Esta situación acarrearía que sólo se beneficie a los agricultores indígenas de tamaño mediano, dejando fuera a aquellos agricultores de auto subsistencia y a pequeña escala.

En el ámbito turístico pareciera ser que existe una mejor evaluación de los aportes hacia el mundo indígena. En esta línea se han financiado proyectos individuales y comunitarios en convenio con otras instituciones del ADI, como CONAF.⁴²

3.1.5. Bienes Nacionales

El Ministerio de Bienes Nacionales, a través del SEREMI de Antofagasta, ha sido parte de las ADI desde su puesta en funciones encargándose de la Comisión de Tierras y Aguas. Esta institución ha trabajado el tema de tierras principalmente a través del procesamiento de la demanda indígena en conjunto con CONADI. Angelique Araya, Directora Provincial de Bienes Nacionales en la Provincia El Loa, señala que existe un área de intervención priorizada y validada por los estamentos públicos y las comunidades indígenas de la región en la mesa de trabajo del ADI que corresponde a 905.283 hectáreas. Sobre esa base se define el área de “ocupación efectiva” y horizonte hacia el cual se encaminan los esfuerzos por dar cumplimiento a la ley indígena y responder a la demanda territorial indígena de la región.

La entrevistada reconoce que el tema territorial es uno de los más complejos de abordar en las ADI. Existiría una cierta capa dirigencial que desconoce esta superficie como la “demanda histórica” de los atacameños y quechuas de zona; más bien ellos reivindicarían los 3 millones de hectáreas que se definieron a mediados de los años noventa en un estudio hecho por CONADI. Si bien profundizamos más adelante sobre el aspecto territorial y las concepciones sobre territorialidad indígena y estatal, es relevante señalar que desde BBNN existe una mirada esencialmente “técnica” sobre el tema.

Se sostiene, por un lado, que lo que prima más bien en las reuniones de ADI son las reprimendas sobre conflictos entre comunidades por problemas de delimitación comunitaria no resueltos. Por otro lado, existiría una constante alocución desde las comunidades indígenas referida a proyectos de inversión, públicos o privados, que se instalarían en la zona, los cuales afectarían de una u otra forma el patrimonio territorial atacameño principalmente.

⁴² Algunos proyectos relevantes en esta materia son la administración turística del Valle de La Luna en Atacama La Grande y el Albergue Turístico Comunitario de Caspana en Alto El Loa.

Desde los organismos públicos se rescata, no obstante, que el espacio de las ADI ha permitido exponer todos estos proyectos de inversión – sobre todo de índole científico, con apoyo estatal –, promoviendo instancias de conocimiento y exposición de puntos de vista en relación a las implicancias que tendría la instalación de estos proyectos en territorio que se considera ancestral desde el punto de vista de las comunidades.

3.1.6. La Municipalidad de San Pedro de Atacama

La alcaldesa de San Pedro de Atacama, Sandra Berna⁴³, plantea que el accionar del municipio de San Pedro se relaciona principalmente con temáticas de desarrollo social en la comuna, mientras que a través de CONADI se enfatiza en los temas más reivindicativos de las comunidades, como tierras y aguas. Se trataría de una estrategia de focalización que sería parte de un acuerdo con CONADI y a la vez de una priorización de acciones emanada desde el PLADECO, la cual dice relación con una jerarquización de temas urgentes hecha por la gente a través de este instrumento (agua, la energía, salud y educación). La problemática del agua a través del municipio tiene que ver con la calidad del recurso y la presión sobre el mismo en la localidad de San Pedro de Atacama, frente a la cual se han hecho importantes inversiones a través de una planta de tratamiento por “osmosis inversa” para hacerla potable.⁴⁴

No obstante, la alcaldesa tiene la impresión de que todos los adelantos y el crecimiento demográfico de la población (a un 8%) han producido la progresiva pérdida en la práctica de las actividades tradicionales, lo que ha cambiado la cara de la comuna. A través de su gestión y de las acciones relacionadas trata de imprimir un sello más autóctono, su frase “*la modernidad con identidad*”, refleja este compromiso.

⁴³ Quien lleva más de 15 años en la alcaldía, es una dirigente atacameña con mucha influencia política y gran trayectoria dentro de la dirigencia indígena. Actualmente, además del cargo de alcaldesa, es Consejera Presidencial en el tema indígena. También se desempeñó como Consejera Indígena atacameña elegida por varios periodos en el Consejo de CONADI.

⁴⁴ Señala también una serie de adelantos que han cambiado la cara de la comuna, a través de un proceso de modernización que ella caracteriza mediante los siguientes ejemplos: la carretera pavimentada desde Calama, la instalación de energía eléctrica en los ayllus de San Pedro (por priorización de la comunidad), el gasoducto y la producción de electricidad por gas en los pueblos más importantes de la comuna, la pronta instalación de luz eléctrica permanente en el pueblo de Peine, el alcantarillado, el agua potable y la infraestructura educacional.

En cuanto a la coordinación de los servicios públicos con la comunidad, propio de la existencia y el diseño de las ADI, su diagnóstico es que efectivamente esta instancia no tiene mucho peso en la toma de decisiones de política pública, se trataría más bien de una reunión de socialización de las acciones de los servicios públicos en sus diversas materias de competencia. La participación indígena en aquella instancia, por tanto, se traduciría en una exposición de demandas, un petitorio que incluso muchas veces evidencia conflictos entre comunidades y “una pelea chica” por mejoras e inversiones “*que una tiene y que la otra desea que le cubran*”. Esta situación, sumada a la constitución de las comunidades indígenas (en términos organizacionales y legales versus las antiguas juntas de vecinos), en su opinión, ha agudizado las divisiones entre las comunidades.

3.2. Las empresas mineras en el ADI

3.2.1. CODELCO Norte

Desde el año 1995 hasta 2005 CODELCO llevó a cabo un programa llamado “Programa Agrícola”, donde se desarrollaron diversas acciones de apoyo a las comunidades rurales de la Provincia El Loa, a través de profesionales que se relacionaban directamente con las comunidades. El año 2005 efectúan un giro en su política de relación directa y comienzan a generar acciones a través de otras entidades públicas. En este año, establecen un convenio con el Programa Orígenes, donde se complementan acciones y recursos en las áreas de educación, productiva, social y cultural. También tuvieron una participación directa en ambas ADIs hasta que se vetó por parte de las comunidades la participación de las empresas.

La acción que desarrolla la cuprífera estatal se canaliza principalmente a través de los organismos especializados en la temática indígena en la zona (CONADI y Programa Orígenes) mediante convenios de cooperación. Alejandro Pizarro, Jefe de la Oficina de Gestión Comunitaria de CODELCO Norte, señala que de esta forma los recursos se canalizan de mejor manera y, al ser la empresa de carácter público, los procedimientos de traspaso de recursos financieros y de rendición de cuentas hacia el Estado son más transparentes. Esta misma forma de actuación diferencia su accionar con el de otras empresas mineras de índole privado, las cuales pueden canalizar recursos directamente hacia las comunidades indígenas. No obstante, también existen diferentes formas de cooperación y ayuda directa que se resuelven caso a caso. Por lo general, los representantes de las

organizaciones y comunidades se acercan a las oficinas de relaciones comunitarias de la empresa y se evalúa el aporte, que habitualmente se relaciona con traslado o transporte para asistir a diversas actividades a nivel provincial, comunal o regional.⁴⁵

3.2.2. Fundación Minera Escondida (FME)

Fundación Minera Escondida fue invitada a participar en el ADI Atacama La Grande al poco tiempo que esta fue constituida. Asistieron regularmente, he incluso, según señala Manuel Escalante, Jefe de Oficina de FME en San Pedro de Atacama, algunas sesiones de la mesa temática de recursos naturales se realizaron en sus dependencias. No obstante, durante 2008, en la reunión de ADI realizada en el ayllu de Larache, y a petición de algunos representantes de las comunidades indígenas, fueron sacados del ADI. Escalante indica que en esa oportunidad ninguna institución pública ni comunidad indígena salió en su defensa. El entrevistado esgrime como principales razones de su salida, el conflicto por la solicitud de derechos de agua entre Minera Escondida y la comunidad de Socaire, en el sector de Pampa Colorada y en segundo lugar la incorporación progresiva al ADI de empresas privadas más pequeñas, relacionadas con el rubro turístico, quienes de alguna forma habrían instigado a los representantes indígenas para que las empresas fueran expulsadas. Según Escalante, algunos de estos operadores turísticos forman parte de grupos de defensa ecológicos, sin señalar si estaban formalmente organizados.

La relación con las comunidades indígenas de la comuna de San Pedro la establecen a través de dos mecanismos; el primero de ellos es la participación de las organizaciones y personas en sus fondos concursables, y por otro lado, existen instancias de relación directa con cada una, donde se apoyan iniciativas particulares que cumplan con condiciones y méritos para recibir financiamiento. Sus principales líneas de acción se vinculan a fomento productivo, comunidades indígenas y educación, en esta última línea, se trata de programas de becas y apoyo a las unidades educativas de la región. Como se indica, la forma privilegiada de canalizar recursos y ayuda es a través de fondos concursables, en las tres líneas referidas. Estos concursos se realizan una vez al año.

⁴⁵ Actualmente, la División Codelco Norte tiene convenios de cooperación vigentes con diversos organismos locales y provinciales. Por ejemplo, con la Municipalidad de San Pedro de Atacama financia un programa para atender población educativa con necesidades especiales llamado "Jurike". Con la Municipalidad de Calama el convenio se traduce en 1.700 millones de pesos hasta 2012, recursos que se canalizan a través de fondos concursables ejecutados por el municipio. Con la Gobernación Provincial de El Loa, se canalizan 158 millones de pesos anuales.

La Fundación financia iniciativas en toda la Región de Antofagasta, por lo que sus fondos concursables son generales. Sin embargo, tienen un fondo específico enfocado a la población indígena regional (llamado Fondo Indígena), a través del cual se busca financiar proyectos que tengan relación con el desarrollo de actividades tradicionales de las comunidades indígenas. El fondo especial de desarrollo productivo, que está en su tercer año de ejecución, busca apoyar a personas o grupos para iniciar o potenciar negocios de carácter sustentable en la comuna de San Pedro de Atacama, y que estén relacionados con el área turística. Hay que señalar que la mayoría de los proyectos que financia Fundación Minera Escondida deben contar con un co-financiamiento.

Si bien no existe un accionar directo con las comunidades de Alto El Loa – según indica, para no toparse con otras mineras que realizan su accionar en la zona - , estas comunidades y unidades educativas postulan a los fondos concursables de la Fundación. El entrevistado destaca que, en el área educación, las escuelas de Calama postulan a los fondos educativos en mayor proporción que las de Antofagasta y otras comunas de la región.

3.3. Dinámica de actores estatales en el ADI Alto El Loa

El ADI Alto El Loa fue decretada el 8 de Octubre de 2003 y comprende un espacio territorial que alberga 11 comunidades atacameñas y quechuas⁴⁶, distribuidas en la cuenca del Río Loa y el altiplano altoandino de la región de Antofagasta.

Liliana Cortés señala que producto de la instalación de Atacama La Grande y el desarrollo que produce (cantidad de proyectos e inversión inyectada ahí) nace la exigencia desde la dirigencia de Alto El Loa de contar también con un ADI, no obstante, hacia fines del gobierno de Frei (año 2000) se decide no promulgar más ADI en el territorio nacional, debido a que las evaluaciones sobre la puesta en práctica de las ADI hasta entonces en funcionamiento indican que éstas no funcionan de manera eficaz:

⁴⁶ Las comunidades que conforman Alto El Loa son las comunidades atacameñas de Caspana, Conchi Viejo, Lasana, Ayquina – Turi, Cupo, Toconce, San Francisco de Chiu – Chiu, Taira y las comunidades quechua de San Pedro Estación y Ollagüe.

“...entonces una decisión política que dice no más, hasta que no funcionen todas y hubo un estanco para nosotros, de dos años y hubo una presión de parte de los atacameños del Alto Loa que es ahora, o de la comuna de Calama al interior y los quechuas y ahí tuvimos que llevar a un proceso de discusión por esta presión. Armamos mesas de trabajo y discusión y ésta incluso yo la siento mucho más fuerte en su instalación y ha sido mucho más rápido, porque hay una petición concreta de parte de ellos y una comparación de que es estar dentro de un área y que es no estar y hay una petición manifiesta y a esto se suman los quechuas, sin problemas porque aquí se ven que aquí la ley también lo permite.” (Liliana Cortés, Jefa Oficina de Asuntos Indígenas San Pedro de Atacama, Abril de 2004).

Así, la decisión de decretar esta ADI se pospone hasta 2003. Es relevante destacar que esta ADI se crea a petición de los mismos indígenas de Alto El Loa, ya que es visualizada por parte de la dirigencia indígena como un espacio donde se focaliza la inversión y recursos no despreciables para el desarrollo de proyectos de variada índole. Desde la institucionalidad estatal de CONADI se plantea trasladar el modelo de gestión impulsado en Atacama La Grande, así como poner en práctica los mismos instrumentos de planificación que en Atacama. Si bien en términos generales la dinámica de actores estatales en Alto El Loa es similar que en la otra ADI de la región, existen algunas especificidades en su proceso de gestación, como sostenemos más arriba, así como en el accionar de los agentes estatales que es necesario resaltar.

3.3.1. Servicios públicos especializados (CONADI y Programa Orígenes)

Como venimos sosteniendo, la CONADI es el organismo encargado de la secretaría técnica de ambas ADI y además el servicio cuya función es implementar la política indígena a nivel local, por tanto, sus funciones en Alto Loa son esencialmente de coordinación. Así como el modelo de gestión inicial, también se plantea la misma reestructuración en Alto El Loa, aunque varía la participación de los municipios (son dos los involucrados) y la composición según la cantidad de comunidades indígenas.

En cuanto al Programa Orígenes, durante el período de interfaz (2005 – 2006) se realizan algunas inversiones iniciales en Alto El Loa y se aplica un instrumento de planificación inicial durante 2006⁴⁷. En palabras de Justo Zuleta, esta situación habría sido beneficiosa para la percepción positiva del Programa en esta área, ya que el ingreso como el egreso de Orígenes habría sido más paulatino. Se destaca también la buena disposición de las comunidades indígenas con Orígenes, así como la diferencia respecto a la forma más asociativa entre comunidades para direccionar ciertas inversiones, lo cual habría conducido a generar proyectos llevados a cabo en conjunto por varias comunidades.

3.3.2. Servicios públicos sectoriales (CONAF, INDAP, Bienes Nacionales)

El área del ADI Alto El Loa se corresponde con los límites territoriales de la Reserva Nacional Alto El Loa, la cual está en proceso de constitución desde 2005. En este territorio se ha desarrollado un trabajo con las comunidades indígenas del área para definir los recursos turísticos de la reserva y efectuar un traspaso del modelo de gestión que se realiza en la Reserva Los Flamencos ubicada en Atacama La Grande.

Este proceso participativo es el resultado de un trabajo paralelo a la declaración del área como tal y la definición del mapa definitivo de ésta. Dicha delimitación definitiva se ha complicado por la gran cantidad de espacio que involucran pertenencias mineras (especialmente ciertos salares con recursos mineros no metálicos) y por las prioridades de desarrollo energético (geotermia) principalmente en el sector de los geisers del Tatio.

A pesar de ello, se continúa un trabajo con las comunidades indígenas, el cual involucra la definición participativa de los sitios de interés turístico y el establecimiento de una línea de base de los recursos naturales y culturales que involucraría la gestión de la reserva. Este trabajo constante, también es el resultado de la continua presión de las propias comunidades de Alto El Loa por apurar la declaración, entre otros motivos porque su concreción involucraría la creación de puestos de trabajo y la generación de ingresos para los comuneros en el desarrollo del turismo.

⁴⁷ Las inversiones iniciales de Orígenes en Alto Loa, previo a la entrada en vigencia de la Segunda Fase ascienden a 140 millones de pesos. De esta cifra 70 mill. corresponden a aportes realizados por Orígenes, mientras que los otros 70 mill. son aportados por CODELCO.

Otra particularidad que podemos observar en el accionar de los servicios públicos sectoriales es la que representa INDAP. Este servicio, si bien como dijéramos anteriormente, tiene líneas de financiamiento genéricas de acuerdo a sus lineamientos centrales, su accionar en Alto Loa puede distinguirse entre un énfasis de apoyo a las comunidades más grandes (Caspana y Chiu – Chiu por ejemplo) donde se desarrolla una actividad agrícola de mediana envergadura, versus aquellas comunidades más pequeñas (como Cupo y Toconce) las cuales no entran en la definición de beneficiarios de INDAP debido a su reducido tamaño y la productividad sólo para el autoconsumo. Esta situación ha sido expuesta en el ADI Alto El Loa, y en alguna medida se ha subsanado a partir de acciones complementarias en términos de recursos y de gestión, entre la institución y Orígenes, con el fin de ejecutar acciones que vayan en beneficio de todas las comunidades indígenas de Alto El Loa y no sólo de aquellas con mayor producción agrícola. También se ha apoyado a las comunidades de El Loa a través de la línea de apoyo en el tema turismo, financiando proyectos individuales y comunitarios en algunas comunidades.

Por último, la participación de Bienes Nacionales en Alto El Loa, ha podido solucionar la demanda territorial con mayor rapidez y extensión sobre todo para algunas comunidades indígenas (por ejemplo la comunidad quechua de Ollagüe), no obstante, en las reuniones del Consejo Directivo del ADI se observa una continua demanda de algunas comunidades por las acciones que efectúan empresas mineras como CODELCO y el poco resguardo de los “territorios ancestrales” que identifican las comunidades; se señala frecuentemente la demanda histórica de los 3 millones de hectáreas, pero esta vez mediatizada por una demanda más particularista por cada comunidad y sus delimitaciones territoriales locales.

3.3.3. Los Municipios de Calama y Ollagüe

La escasa vinculación de los municipios de Ollagüe y Calama con Alto El Loa, al contrario de lo que ocurre con la municipalidad de San Pedro de Atacama, es una de las mayores diferencias entre ambas ADI. Lo cual se traduce en la escasa presencia de acciones a nivel comunal en las comunidades indígenas. Es una situación que todos los otros servicios públicos reconocen, ya que impide una acción más efectiva y coordinada de los servicios sectoriales en el ADI.

En este sentido, es importante relevar que la demanda indígena en temas de desarrollo social (infraestructura básica y comunitaria, implementación de postas rurales, entre otras) ha sido cubierta por servicios públicos como Orígenes. De hecho el diagnóstico de esta última institución efectuado por Justo Zuleta, indica que son principalmente ellos quienes han debido asumir esta demanda, en comparación con la delimitación que desde un primer momento se hizo en Atacama La Grande entre la cobertura en temas de desarrollo social por la Municipalidad de San Pedro, y los temas de fomento productivo y reivindicativos (tierras y aguas), a través del ADI y los servicios especializados y sectoriales que ahí se concertan.

Esta oferta deficiente de atención de los municipios en Alto Loa se evidencia por una escasa vinculación con las organizaciones comunitarias conformadas en las comunidades indígenas, situación más patente al interior de la comuna de Calama, donde incluso, años atrás, cierta dirigencia habría abogado por la creación de la comuna de Alto El Loa, que sería una comuna indígena, debido a la deficiencia en la atención de las necesidades propias que atienden los municipios. En cuanto a la municipalidad de Ollagüe, comuna pequeña y de escaso presupuesto, la comunidad quechua que alberga ha reclamado mayor participación en la gestión municipal, e incluso, por lo menos en las últimas dos elecciones municipales ha llevado candidatos indígenas a la alcaldía sin resultados positivos.

Pareciera ocurrir, por tanto, que los municipios de Alto El Loa han descuidado a las comunidades indígenas en función de la atención preferente que realizan otros servicios públicos, y aquella que se canaliza a través de las ADI. En este sentido, cabría sostener que la existencia de una relación virtuosa entre la autoridad municipal “étnica” de San Pedro, la efectiva coordinación de los servicios públicos en el ADI y el procesamiento diferenciado de la demanda indígena, produciría condiciones favorables para que prime tanto la percepción positiva de la dirigencia indígena sobre la acción municipal, como la acción efectiva del municipio en las comunidades.

3.4. Las empresas mineras en el ADI Alto El Loa

Además de las empresas mineras mencionadas para Atacama La Grande y sus líneas de financiamiento y ayuda (CODELCO Norte y Minera Escondida), tiene una importante presencia en Alto El Loa La Minera El Abra, la cual se emplaza en las cercanías de las comunidades de Conchi

Viejo y Taira. El Abra realiza diversas acciones de apoyo a iniciativas individuales y comunitarias en las comunidades del área. Existe una percepción en general positiva desde la dirigencia de las comunidades indígenas respecto a esta empresa minera, la cual se relaciona directamente con ellos a través de su gerencia de relaciones externas.

Como sostuvimos anteriormente, las empresas mineras fueron eliminadas por las comunidades indígenas de las reuniones de las ADI. La percepción desde la dirigencia indígena es que este espacio les pertenece y es una instancia para dialogar con los servicios públicos de la región. Si bien se aceptan las líneas de financiamiento e incluso las solicitudes de ayuda que algunos dirigentes realizan de manera directa a las empresas, se estima que éstas han causado un grave daño y una presión sobre el recurso hídrico principalmente, por lo que su participación en las ADI inhibiría la posibilidad de plasmar el reclamo y la demanda por tierras y aguas, lo cual se expresa en las constantes solicitudes de exploración del recurso hídrico y frente a las cuales las comunidades deben oponerse constantemente.

Capítulo IV

Concepciones de participación y territorialidad de los actores estatales en Atacama La Grande y Alto El Loa

Hemos abordado hasta el momento las definiciones y conceptualizaciones de política que se han efectuado sobre las ADI tanto en la Ley Indígena, como en su implementación y puesta en funciones. Profundizaremos ahora en las concepciones de participación y territorialidad que se desprenden de los discursos y prácticas de los actores estatales en referencia a la estructura y dinámica de las áreas de desarrollo, así como a la demanda indígena que ahí se despliega y la forma en que se concibe e implementa desde los entes gubernamentales la participación social de los agentes indígenas.

1. Las concepciones de participación de los agentes estatales especializados

Es útil para efectos analíticos distinguir entre, por un lado, las *estructuras de participación* emanadas desde la institucionalidad de la que se han ido dotando las ADI – específicamente para nuestros efectos los Consejos Directivos – incluidas las reestructuraciones de las cuales hemos hecho referencia con anterioridad. Por otro lado, tenemos ciertos *mecanismos de participación*, que se hacen efectivos – o no – a través de dicha estructura; y por último, las *concepciones y definiciones de participación*, esta vez expresadas a través de los discursos de los agentes estatales, en referencia tanto a sí mismos como a la participación de los agentes indígenas en las ADI. Aunque interrelacionados en la práctica, diferenciamos estos ámbitos con el propósito de esclarecer las concepciones sobre participación que sustentan los agentes gubernamentales en el espacios de las ADI.

Hemos venido sosteniendo en el capítulo precedente, que la institución CONADI es la encargada de ejecutar y dirigir las acciones en materia de política pública indígena en la región. Este papel es asumido como su principal misión desde la institucionalidad indigenista local. En materia de ADI también ocupa tempranamente un liderazgo que implica la puesta en práctica y movilización de los actores estatales e indígenas, por medio de la definición de la estructura de funcionamiento original y las reelaboraciones que ésta ha tenido en todos estos años.

Así, las *estructuras de participación* principales que se han mantenido son el Consejo Directivo y las comisiones temáticas, aunque éstas últimas fueron condensadas en tres (tierras y aguas, productiva y social). Debemos notar que al menos las dos últimas modificaciones del ADI han sido hechas a través de la convocatoria permanente de los servicios públicos sectoriales a cargo de las mesas temáticas (Bienes Nacionales, Planificación y Agricultura) y representantes de las comunidades indígenas más el Consejero Nacional Indígena y el Presidente del Consejo de Pueblos Atacameños. La nueva estructura propuesta, que todavía no se implementa del todo, considera una participación indígena mayor, tanto en los Consejos Directivos como en las Unidades de Evaluación y Planificación, este último hecho es importante si tomamos en cuenta que anteriormente no había participación indígena en esta última instancia (ver Tabla N°4 y Tabla N°5 para la conformación actual y la propuesta de modificación de la estructura en estos espacios).

En cuanto a los *mecanismos de participación*, podemos sostener que existe una permanente convocatoria a los servicios públicos y los representantes de las comunidades indígenas a instancias de consulta y planificación que consideran a los servicios sectoriales y a los presidentes de las comunidades indígenas. Dichas reuniones pueden deberse al tratamiento de diversas materias temáticas o sectoriales (propias de cada una de las mesas) así como a las modificaciones de la estructura. Estas reuniones no son efectuadas con una periodicidad definida con antelación y más bien responden a la necesidad de otorgar seguimiento a los acuerdos. Este proceso es liderado por CONADI y responde a la periodicidad y “voluntad política” de la autoridad regional (Intendente). Algo similar ocurre con los Consejos Directivos, los cuales podemos referir como aquella instancia máxima de deliberación del ADI. Es un espacio que permite la socialización de la oferta pública, los proyectos públicos y privados que serán desarrollados en el área, así como la interpelación y exposición de los representantes de las comunidades indígenas, ya sea sobre sus propias inquietudes o problemas locales, como en referencia a aspectos más reivindicativos relacionados con tierras y aguas.

El mecanismo de participación del Consejo Directivo ha tenido una evolución a través del tiempo, debido entre otros aspectos, a la variación de la demanda indígena expuesta en ellos por los representantes indígenas, la maduración del movimiento indígena atacameño y quechua posterior a la promulgación de la ley indígena y el proceso de constitución de comunidades y asociaciones de diverso tipo. Si bien originalmente sólo funcionaba como un espacio de exposición de la oferta pública desde la institucionalidad estatal, con el correr del tiempo, debió modificarse, para dar paso a

la exposición de la comunidad anfitriona sobre sus problemas y requerimientos⁴⁸, y a la toma de decisiones desde los representantes indígenas, muchas veces contrarias al espíritu de “concertación de la diversidad de actores territoriales” en las ADI⁴⁹.

Respecto a las *definiciones y concepciones de participación indígena* en las ADI, diversos agentes estatales sostienen que la política indígena elaborada y puesta en práctica desde la promulgación de la Ley 19.253 en 1.993 sería en general asistencialista. Esta situación influiría tanto en las definiciones del sujeto indígena hacia el que se dirige la política, como en las definiciones sobre la participación e inclusión en los espacios institucionales, que como las ADI, se conforman durante la década de los noventa.

En este sentido, el otro servicio público especializado, el Programa Orígenes, en la zona de Atacama y Alto El Loa ha desarrollado principalmente su accionar en conjunción con la estructura de las ADI. En entrevistas con funcionarios locales y nacionales del Programa, se pudo constatar al menos dos orientaciones que caracterizarían a Orígenes en su Primera y Segunda Fase: en primer lugar, la Primera Fase sería parte de esta política asistencialista de los noventa, donde hay un acomodo del programa en función de la oferta pública sectorial, en un contexto de constitución de comunidades indígenas bajo el paraguas de la ley 19.253, y la promulgación de las primeras ADI. Se constata que a través de las ADI la participación de las comunidades se inscribe en un escenario de funcionalidad a la oferta estatal, que hace del modelo elaborado y ejecutado en Atacama La Grande, un paradigma ideal de focalización de servicios públicos con una oferta específica y una demanda indígena, que en términos generales se acomoda a ella.

⁴⁸ En un primer momento, el funcionamiento de los Consejos Directivos no involucraba la participación directa de las comunidades indígenas en la exposición libre de sus problemas. Con las primeras modificaciones se introduce en primera instancia la exposición de la comunidad que recibe (los Consejos Directivos se hacen rotando la comunidad anfitriona, que generalmente se ofrece como “pasante” al final de la sesión) sobre sus problemas y demandas directamente a los servicios públicos.

⁴⁹ El caso más emblemático en este sentido fue la retirada de las empresas mineras de las ADI por petición de los representantes indígenas que participan en ellas. En general se observa en la zona una constante presión por los recursos, especialmente el agua. Uno de los hechos más gravitantes en el último tiempo en cuanto a conflictos entre empresas mineras y comunidades indígenas por recursos hídricos, se vivió durante el año 2008, donde Minera Escondida solicitaba recursos hídricos en un sector denominado Pampa Colorada, que se encuentra dentro de los límites comunitarios de la comunidad indígena de Socaire. La solicitud de extracción fue finalmente rechazada por la DGA fallando a favor de la comunidad indígena. Este episodio favorable a las comunidades indígenas y al resguardo de sus recursos es señalado por algunos dirigentes indígenas como un triunfo sobre las mineras jamás pensado a través de la vía judicial.

El Programa en su Segunda Fase, habría incorporado, de manera bastante restringida, una conceptualización basada en algunos contenidos de Convenio 169 de la OIT y ciertos principios de derecho. En primer lugar, la territorialidad, se considera el espacio de intervención de las ADI como un espacio territorial habitado por grupos parentales que incluso “trascienden” los límites de la comunidad jurídica. En segundo lugar, el énfasis en la planificación local, con un cambio de foco desde la oferta pública a la demanda indígena dentro de los espacios territoriales a intervenir por el Programa. Por último, la decisión sobre la inversión de Orígenes, la cual se traslada desde los ejecutores del programa hacia las mismas comunidades.

Estas concepciones en torno a la territorialidad, la planificación y la decisión local, habrían tenido un efecto positivo tanto en la percepción indígena sobre el programa y las ADI en Alto El Loa – donde se comienza a intervenir desde la Segunda Fase – frente a la experiencia original de Atacama La Grande durante la Primera Fase.

También debemos decir que estas concepciones de participación indígena se conjugan con las dinámicas organizacionales y dirigenciales indígenas de las ADI. Se plantean desde Orígenes y CONADI, algunas ideas respecto a la dirigencia indígena y su devenir y el modelo de política puesto en práctica en las ADI.

En primer lugar, producto del modelo de política, se plantea la existencia de un dirigente funcional a la oferta de los servicios públicos, el que actuaría en función de objetivos de corto plazo, y sería más joven, situación que responde al cambio generacional que se ha ido produciendo dentro de la dirigencia. Frente a este tipo de dirigente, estaría aquel otro que posee un discurso reivindicativo, demandante del manejo más autónomo de los recursos (tierras y aguas principalmente) frente al Estado y las empresas mineras. Ambos tipos estarían presentes en las ADI, aunque con mayor predominancia de los primeros sobre los segundos.

“...las comunidades dependiendo de quién se para adelante la demanda la orienta hacia allá. Si alguien que viene del sector productivo, la demanda la va a orientar...pese a que uno le diga “y qué pasa en el sector social, y qué pasa con el agua” o sea, lo van a mencionar marginalmente pero su mirada y su intención va a ser acaparar un poco los recursos según están viendo quién esté parado

adelante, entonces eso es inevitable.” (Justo Zuleta, Coordinador Programa Orígenes Región de Antofagasta, Febrero de 2009).

De este análisis provendría entonces también una segunda conclusión por parte de los servicios públicos. Aquellos actores indígenas “más legítimos” son los presidentes de las comunidades indígenas, dirigentes territoriales reconocidos por la Ley, los cuales representan los intereses de las comunidades rurales. En términos de participación indígena son los actores reconocidos en la interlocución hacia las comunidades que forman parte de las ADI; aunque también en el último tiempo, a causa de las presiones de la dirigencia indígena “no participante”, han sido incluidos otros actores como el Consejo de Pueblos Atacameños. Se tenderá a decir no obstante, que el Consejo de Pueblos no tiene legitimidad frente a los presidentes de las comunidades, por lo que en temas de tierras y aguas, la voz de éstos es la que prima.

Podría postularse entonces, que la voz del Consejo es aquella que logra o podría lograr aglutinar “la voz” de los dirigentes indígenas en la zona, a través de una posición política proclive a la demanda territorial y la defensa de los recursos hídricos. El discurso de los principales dirigentes del Consejo de Pueblos Atacameños tiene ese cariz, no obstante, existen diferencias entre los dirigentes indígenas por legitimidad y representación. Paradójicamente, desde la institucionalidad estatal, y especialmente desde las instituciones especializadas cuyos agentes son indígenas de la zona, se tiende a enfatizar estas diferencias, deslegitimando el papel que puede cumplir una instancia más aglutinadora de los indígenas a nivel provincial.

2. Las concepciones de participación de los agentes estatales sectoriales

En general las concepciones sobre participación esbozadas más arriba, son compartidas por los servicios públicos sectoriales que participan de las ADI. No obstante, podemos apreciar algunas particularidades respecto a los servicios especializados en la temática indígena.

En primer lugar, se sostiene por los organismos sectoriales, que CONADI es quien debe tener la responsabilidad de la ejecución y puesta en práctica de las ADI. Por lo tanto, las acciones sectoriales quedan supeditadas a la dinámica que éstas tomen, por acción directa de la institucionalidad especializada y el énfasis y prioridad que sobre el tema tenga cada intendente. Esta sería una de las

razones por las cuales la política expresada en las ADI es más sectorializada que intersectorial. El ideal sostenido por todos los servicios, no obstante, es que las ADI permitan la intersectorialidad y la puesta en funciones de un enfoque de intervención territorial.

En segundo lugar, las prácticas de los servicios sectoriales se sustentan en la lógica de provisión de servicios y bienes públicos en poblaciones originarias “carentes” o pobres. En este sentido, la lógica del “beneficiario del Estado” que accede a una oferta pública está profundamente enraizada en las prácticas institucionales. Se sostendrá como justificación de ello, que los instrumentos a la mano tienen poca “pertinencia”, son genéricos, con lo cual la capacidad de generar adecuaciones institucionales a la realidad indígena local es bastante reducida. Esta situación se observa de manera patente en la participación gubernamental en las reuniones de Consejos Directivos: los servicios públicos principalmente exponen su oferta (proyectos, programas, líneas de financiamiento) a los representantes de las comunidades indígenas, generando un espacio de diálogo y consulta que pocas veces tiene efectos en la consecución de inversiones generadas de forma conjunta.

Por tanto, se privilegia una participación más bien funcional y consultiva de las comunidades indígenas. Con referencia a los dirigentes indígenas, se estima que dada la rotación de dirigentes por cambios de directiva y la poca socialización que éstos realizarían hacia las bases comunitarias sobre los contenidos de las reuniones de ADI, se dificulta la bajada de la información producida en ellas. La propuesta de reestructuración de las ADI iría en la dirección de subsanar estas dificultades, proponiendo una cuota de participación indígena del 60% para los socios de cada comunidad en las instancias resolutorias sobre planificación estratégica comunitaria, reuniones que serán efectuadas en cada comunidad al menos dos veces al año. Mientras que los Talleres de Control (tierras y aguas, productivo y social), que reemplazan las reuniones de las comisiones técnicas requerirán, para poder votar, un porcentaje de asistencia del 80% del presidente de cada comunidad o del dirigente indígena. Dicha obligatoriedad, zanjada en los talleres de reestructuración con participación indígena y de los servicios públicos, no plantea similares requisitos para los representantes de los organismos públicos⁵⁰.

⁵⁰ Sólo se sostiene que en ausencia de los Seremis y Presidentes de comunidades asumen sus subrogantes, y para el Consejo Directivo, que tendrán derecho a voto quienes forman parte de esta estructura y que hayan participado en las instancias previas (talleres de trabajo de planificación en las comunidades).

Otra distinción debemos hacer respecto de aquellos servicios sectoriales relacionados con temas de tierras y con la administración de espacios territoriales (BBNN y CONAF), los cuales han desarrollado un accionar más participativo con las comunidades indígenas y sus representantes. Esta situación de cercanía e interacción podría explicarse en cierto modo por las temáticas sectoriales que ambas entidades tienen a su cargo. En el caso de CONAF, realiza, como hemos mencionado, la administración de áreas silvestres protegidas y prácticas de co-gestión participativa de las mismas. Mientras que Bienes Nacionales, en conjunto con CONADI trata los temas de la demanda territorial por medio de la aplicación del criterio de “ocupación efectiva”, también en coordinación permanente con las comunidades indígenas que atiende.

Si bien los temas de territorialidad serán tratados en el próximo apartado en este capítulo, frente a la participación indígena en las ADI, ambas instituciones poseen un discurso crítico en torno al tratamiento de las otras instituciones sectoriales sobre el particular. Consideran que su accionar debe traducirse en una relación más permanente con las comunidades indígenas y, si bien la instancia de los Consejos Directivos es relevante, no debieran apoyarse exclusivamente en la participación en éstas instancias. Estiman que las ADI podrían potenciarse aun más como mecanismo de articulación de actores públicos y comunidades indígenas, no obstante, debido al tratamiento de una demanda y una oferta “doble” (temas de desarrollo social y tierras y aguas), se dejan entrever los conflictos internos de las comunidades por “deslindes comunitarios” o su posición beligerante respecto a proyectos de inversión en el territorio, frente a una demanda por “desarrollo social”, para la cual el espacio de las ADI funcionaría más eficientemente. Es en esta dicotomía donde también se observarían los dos tipos de dirigente reseñados más arriba.

Frente a este carácter doble de la demanda procesada en las ADI, también debemos mencionar el papel de los municipios, su vinculación con las ADI, y cómo conciben la participación indígena en ellas. Hemos dicho que el municipio de San Pedro de Atacama ha potenciado la vinculación y puesta en funcionamiento de las ADI, principalmente a través de los temas de desarrollo social. Sandra Berna, reconoce que ha existido siempre la voluntad política en el ADI Atacama La Grande desde el municipio; sin embargo, la misma situación no ocurriría en Alto El Loa, debido entre otras cosas, a la falta de compromiso político de las autoridades comunales. Su diagnóstico revela que, los actores fundamentales de las ADI, es decir, las comunidades indígenas, tienen poco peso frente a los

servicios públicos que participan en ellas, éstos últimos tienen la última palabra; por tanto, nos dice, *“La Conadi no puede hacer obligar a los seremis”*, ya que no posee esta facultad.

3. Las concepciones sobre territorialidad de los agentes estatales especializados

Los agentes estatales especializados sostienen un discurso sobre la territorialidad indígena basado en las posibilidades legales y políticas a que ha dado y da cabida la institucionalidad vigente. Si bien sostienen como un ideal la posibilidad de que los indígenas de la zona puedan ejercer ciertas modalidades de autogestión territorial, tal escenario se ve obstaculizado por varios factores, entre los cuales, el que más se enfatiza es la escasa preparación de la dirigencia indígena para asumir los complejos desafíos que la actual contingencia de ratificación del Convenio 169 de la OIT y la Política Reconocer del gobierno de Bachelet, instalan como escenario propicio para sustentar posiciones proclives al reconocimiento territorial.

Resulta paradójico comprobar que ha sido desde la institucionalidad estatal (CONADI) que se ha propiciado el proceso de regularización de tierras. Esta es una de las primeras acciones que lleva a cabo la oficina provincial de la institucionalidad indigenista desde el momento de su creación, junto con el saneamiento, resguardo y compra de derechos de agua. En estas circunstancias, durante la segunda mitad de los años noventa, la CONADI encarga diversos estudios y elabora un catastro de tierras que en general se cuantifica como “los 3 millones de hectáreas”. El proceso de traspaso de estas tierras fiscales hacia las comunidades indígenas ha sido lento y a través de varias modalidades⁵¹, de las cuales las más comunes son las transferencias y comodatos, esta última forma, principalmente utilizada cuando se trata del traspaso de sitios patrimoniales (arqueológicos) o atractivos turísticos (lugares de gran belleza paisajística y cantidad de visitas) dentro de áreas silvestres protegidas.

Más allá de los procedimientos administrativos a través de los cuales se ha hecho este traspaso o reconocimiento de la demanda territorial, lo relevante para nuestros propósitos es que la dirigencia indígena a lo largo de este período se ha apropiado como bandera de lucha de estos 3 millones de

⁵¹ El principal criterio ocupado desde la institucionalidad estatal ha sido el de “ocupación efectiva” de los espacios territoriales demandados. El proceso de catastro se habría realizado con participación de cada comunidad identificando los territorios comunales de acuerdo a criterios como: las necesidades y los intereses culturales de cada comunidad, los espacios religiosos, los productivos, entre otros. Luego, se habría realizado una priorización de la demanda en función de los usos comunitarios tradicionales y la capacidad administrativa – y la voluntad política - de las entidades estatales involucradas en dicho proceso.

hectáreas. En otras palabras, podríamos decir que la demanda ha adquirido un significado “concreto” y se inscribe como un horizonte a alcanzar en el discurso dirigencial.

Otro aspecto que debemos constatar, es que la demanda territorial de los dirigentes indígenas de la zona también ha variado, tornándose más compleja y a veces contradictoria. No es extraño encontrar que el horizonte de los 3 millones de hectáreas sea común a la gran mayoría, pero muchas veces las delimitaciones territoriales por comunidad subsumen el discurso más unitario. Más adelante, cuando tratemos las concepciones indígenas sobre territorialidad volveremos a ello, por ahora, es relevante constatar este hecho debido a que una de las consecuencias de la demarcación territorial propiciada desde el Estado, ha sido justamente la delimitación de los territorios por comunidad. Este proceso de demarcación comunitaria, con participación de las mismas comunidades indígenas en él, se justifica desde CONADI como la mejor forma de resguardar el patrimonio territorial indígena, frente a las presiones de las empresas mineras y la instalación de proyectos de interés científico.

Desde CONADI se diagnostica este cuadro en función de la política de tierras a nivel nacional, donde la región de Antofagasta sería la que mayores superficies de tierras ha traspasado pese a la cantidad de recursos destinados para ello (donde el más alto porcentaje de recursos se orienta a la compra de tierras en la zona mapuche). Se indican también las visiones que a nivel central han primado al respecto: la consideración excesiva de la demanda en relación a la cantidad reducida de población beneficiada; los esfuerzos desde los agentes estatales locales por hacer entender la forma particular de ocupación territorial tradicional en el mundo andino, así como el significado que la tierra tendría para el indígena.

Igualmente, se constatan desde la Corporación los diversos cuestionamientos efectuados por la dirigencia indígena sobre el proceso o la forma como se ha ido resolviendo la demanda, a través de medidas como el saneamiento, que se traduce en la excesiva extensión de los plazos debido a los tiempos administrativos que este involucra, así como también se han cuestionado los compromisos presidenciales de la actual administración gubernamental, que prevén la regularización y entrega de la cantidad de 905 hectáreas de aquí al año 2010.

De manera coincidente, los representantes del Programa Orígenes en la zona visualizan el escenario actual como propicio para poner en práctica formas de autogestión territorial dentro del encuadre de

reconocimiento propiciado por CONADI, en función del proceso de demarcación que hemos referido. Para el Programa, el escenario de administración turística de los espacios territoriales por las comunidades es el óptimo. De esta forma, podría hacerse frente a las presiones sobre la tierra y los recursos de los indígenas, a través de una negociación que los hiciera parte de los beneficios:

“Esa es como la mirada, de hecho con algunos dirigentes hemos tenido la oportunidad de salir, ahora nosotros, no se po, nos hemos enfocado en tratar de que se revise y se vea el modelo neozelandés por ejemplo, de los Maorí, que es el modelo que a lo mejor en ese aspecto mejor nos interpreta, de la tal vez un poco la mirada de evitar que se sigan estableciendo negociaciones, porque las comunidades hasta el momento es lo que han hecho. Cada vez que llega alguien y quiere establecer un proyecto se negocia, y yo creo que ya es el momento de asumir con el Convenio 169, formas de explotación del territorio como lo tienen los Maoríes, y de esa manera, si llegan a prosperar los negocios las comunidades no negocien por otra cosa, sino que sean parte del negocio.” (Justo Zuleta, Coordinador Programa Orígenes Región de Antofagasta, Febrero de 2009).

No obstante, se subrayará desde ambas instituciones, que la dirigencia indígena no está a la altura de estos desafíos, debido a la escasa preparación y la falta de conocimientos sobre la estructura de oportunidades que abre la ratificación del Convenio 169 y sus necesarias adecuaciones institucionales. Se enfatizará además las divisiones que existen entre la dirigencia urbana y rural, la primera con mayor poder de negociación y agencia frente al Estado y los privados, y la segunda con menor preparación y más proclive a las soluciones locales y negociadas. Se dirá que los dirigentes urbanos no han logrado plasmar una visión unitaria entre los indígenas de la zona sobre la demanda territorial como pueblos atacameño y quechua, sino más bien generan “rechazo” entre los rurales por su actitud hostil y confrontacional:

“...como etnia nosotros, no estamos preparados, no estamos preparados, o sea, no tenemos líderes que estén fuertemente involucrados en estos procesos, informados; entonces sí tenemos algunos líderes, que principalmente vienen del mundo indígena, pero urbano, que se han involucrado más, como es el caso de Wilson Galleguillos, no se, también el presidente del Consejo el Julio Ramos, hay una serie de líderes que se van interiorizando más, pero, desgraciadamente con un fuerte divorcio con las comunidades, entonces si tú no tienes un referente indígena que sea validado por todos, no

logramos avanzar.” (Justo Zuleta, Coordinador Programa Orígenes Región de Antofagasta, Febrero de 2009).

4. Las concepciones sobre territorialidad de los agentes estatales sectoriales

En esta investigación hemos seleccionado dos instituciones sectoriales que han estado involucradas en el procesamiento de la demanda territorial indígena. En primer lugar, Bienes Nacionales, desde sus oficinas regional y provincial, quien junto a CONADI está a cargo del proceso administrativo de saneamiento de la propiedad y las transferencias de tierras. En segundo lugar, la CONAF por medio de la implementación de un modelo de co-gestión con las comunidades indígenas de las SNASPE Los Flamencos en Atacama La Grande y Alto El Loa en el ADI homónima.

Bienes Nacionales ha sostenido el criterio de la “ocupación efectiva” como fundamento de traspaso de propiedad territorial hacia las comunidades indígenas. Con este fin, ha llevado a cabo acciones en coordinación con las comunidades indígenas para la priorización de los espacios territoriales que progresivamente han sido reconocidos. En este proceso, identifica la existencia de una alta conflictividad y divisiones entre las comunidades debido a divergencias producto de los deslindes entre comunidades, la cual se expresa en el espacio de las mesas temáticas y de Consejo Directivo de las ADI. Tal situación es considerada por el organismo como un despropósito frente a la oportunidad propiciada desde el Estado para la resolución de la demanda territorial atacameña y quechua.

No obstante, una actitud más de conjunto sería la que las comunidades tendrían frente a proyectos de inversión o de índole científico que pretenden instalarse en la zona, señalando su rechazo a esta posibilidad. Frente a estas situaciones, es donde la instancia de las ADI se visualiza desde esta institución como un escenario privilegiado para establecer la “consulta con pertinencia” hacia las comunidades. No se constata desde este prisma un rechazo comunitario debido a la ocupación de espacios territoriales amenazados, sino más bien la incapacidad de los entes, ya sea estatales o privados, de “darse a entender” de manera adecuada.

Por otro lado, los agentes estatales de CONAF sostienen una concepción de territorialidad que difiere de los otros servicios públicos, en función del área temática que manejan y frente al

involucramiento más constante que tienen con ciertas comunidades indígenas. Se sostiene desde esta institución que el territorio de las áreas silvestres debe ser administrado por las comunidades indígenas con fines turísticos, ya que de esta manera se cumpliría un doble propósito: en primer lugar, la conservación de los sitios patrimoniales y naturales, y por otro, el beneficio económico de las comunidades a través del desarrollo del turismo sustentable, el concepto “Ayudar a empoderar a la comunidad en el territorio” contiene de alguna manera esta posición.

Poseen una visión bastante crítica sobre el proceso de regularización de la propiedad indígena llevado a cabo por CONADI, ya que este habría fomentado la división entre las comunidades y puesto obstáculos a una visión integral desde los indígenas respecto al territorio. Sin embargo, comparten una postura generalizada entre los organismos estatales tanto sectoriales como especializados, en orden a condicionar la administración territorial por los indígenas a la generación de una “administración eficiente” de los espacios territoriales de uso turístico, la generación necesaria de capacidades para hacer productivos los sitios y demostrar así que “la casa está ordenada” frente al Estado, quien tiene la potestad de dirimir sobre el traspaso condicionado de estos espacios territoriales.

“Ahora, por ejemplo, nosotros bueno, casi todos los que trabajamos, tenemos nuestra... nuestros sentimientos en el tema de apoyar al tema de la reivindicación territorial está, pero si uno es frío y crudo así, a CONAF le conviene trabajar con la comunidad mucho, porque... por lo que te decía, porque ya no somos unos cuantos los que nos preocupamos de la conservación del territorio, si no que se canaliza todas las agrupaciones que tiene la comunidad de (...) y se suman los 3.200 personas que son a esa labor. Y tenís a los dirigentes hablando de la conservación, tenís a dirigentes parando las mineras, preocupados de los flamencos, entonces fantástico, si eso es lo que nosotros necesitamos pa hacer nuestra pega” (Eduardo Contreras, Director Regional CONAF Antofagasta, Abril de 2009.)

Cuadro N°4. Miembros y funciones del Consejo Directivo ADI

Integrantes	Función
Intendente de la II región	<p><i>Presidente del Consejo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Presidir las sesiones del Consejo - Convocar a reuniones ordinarias y extraordinarias - Abrir, suspender y levantar las sesiones con las formalidades contempladas en el reglamento - Conceder el uso de la palabra a los Consejeros e invitados, en el orden que éstos lo soliciten - Declarar cerrado el debate, una vez concluida la discusión de conformidad al reglamento - Disponer las votaciones que procedan, fijando su orden - Encargar momentáneamente la coordinación y dirección del debate a algún Consejero presente en la sesión o al Secretario Ejecutivo, en cuyo caso, no se podrán tomar acuerdos - Modificar el día y la hora para la celebración de las sesiones cuando circunstancias calificadas lo aconsejen - Suscribir el acta de las sesiones, conjuntamente con el Secretario Ejecutivo - Ejecutar los acuerdos del Consejo <p><i>En caso de empate, su voto es dirimente.</i></p>
Gobernador de la Provincia de El Loa Serplac Alcaldesa Presidentes de 13 comunidades Consejo de Pueblos Atacameños Concejales	<p><i>Consejeros</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Asistir a las sesiones del Consejo y participar en sus acuerdos - Sugerir temas de interés para ser discutidos en las sesiones del Consejo - Difundir las materias tratadas o las resoluciones que se adopten en las sesiones del Consejo, teniendo como limitación, aquellas materias tratadas en sesión secreta o reservada - Integrar y participar en las Comisiones de Trabajo que se constituyan en el seno del Consejo - Cumplir con las demás funciones que les asigne el Consejo Directivo. - No podrán participar en los debates o votaciones de asuntos relacionados con las atribuciones de ninguno de los organismos públicos
Jefe de la Oficina de Asuntos Indígenas (CONADI)	<p><i>Secretaría Ejecutiva</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Citar a los Consejeros, previa convocatoria del Presidente del Consejo, y en los demás casos que procedan, a las sesiones ordinarias y extraordinarias - Confeccionar el Acta de cada una de las sesiones del Consejo Directivo y previa su propia rúbrica, difundirla a los Consejeros en el plazo indicado en el artículo 17 del Reglamento - Mantener el archivo actualizado con todas las Actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias que se hubieren celebrado, así como la documentación anexa de las mismas - Mantener en custodia las grabaciones magnetofónica que registren el desarrollo de las sesiones - Suscribir la correspondencia de carácter ordinario que emane del Consejo - Remitir a los Consejeros, en forma oportuna, toda la documentación que se considere necesaria para la adecuada información del Consejo. Toda la documentación sobre la que el Consejo deba tomar decisiones, deberá remitirse a los Consejeros con a lo menos 7 días de anticipación a la fecha en que deban tratarse dichas materias. No obstante lo anterior, en casos calificados y urgentes, el Consejo podrá tratar materias y adoptar decisiones sin que se haya cumplido el plazo mínimo señalado anteriormente. Para ser tratadas estas materias, se deberá contar con la aprobación de la mayoría simple de los Consejeros asistentes. - Desarrollar todas aquellas labores administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento del Consejo, coordinando para este efecto, las tareas del personal administrativo permanente u ocasional que trabaje para el Consejo, el cual le quedará subordinado. - Coordinar y requerir las acciones tendientes a la cancelación oportuna de las asignaciones por asistencia a los Consejeros Indígenas, cuando corresponda - Otorgar copias autorizadas de las actuaciones del Consejo, que no revistan carácter de secretas o reservadas, a quien lo solicite - Proponer al Presidente del Consejo, la tabla de la sesión respectiva - Cumplir con las demás funciones que el Consejo y el reglamento determinen.

Fuente: Evaluación sobre las prácticas de gestión y capacidades de las Áreas de Desarrollo Indígena-ADI. Asesorías para el Desarrollo. Págs. 65 y 66.

Cuadro N°5. Composición actual y propuesta de modificación Unidad de Evaluación y Planificación (UEP) ADI Atacama La Grande

Unidad de Evaluación y Planificación Atacama La Grande (actual)		Unidad de Evaluación y Planificación Atacama La Grande (modificación)	
Integrantes	N°	Integrantes	N°
SERPLAC (preside)	1	SERPLAC (preside)	1
SEREMIS del trabajo, BBNN, Agricultura, OOPP	4	SEREMIS del trabajo, BBNN, Agricultura, OOPP, Gobierno, Salud, Educación	7
Gobernación	1	Gobernación	1
Municipalidad	1	Municipalidad	1
Consejero Atacameño	1	CONADI	1
CONADI	1	Funcionaria "Reconocer"	1
		Funcionario GORE División de Planificación	1
		Representantes de los presidentes de comunidad indígenas	4
TOTALES: Indígenas (0), SSPP (9)		TOTALES: Indígenas (4) (2 por ADI), SSPP (13)	

Fuente: Elaboración propia en base a documentación oficial

Cuadro N°6. Composición actual y propuesta de modificación Unidad de Evaluación y Planificación (UEP) ADI Alto El Loa

Unidad de Evaluación y Planificación Alto El Loa (actual)		Unidad de Evaluación y Planificación Alto El Loa (modificación)	
Integrantes	N°	Integrantes	N°
SERPLAC (preside)	1	SERPLAC (preside)	1
SEREMIS del trabajo, BBNN, Agricultura, OOPP	4	SEREMIS del trabajo, BBNN, Agricultura, OOPP, Gobierno, Salud, Educación	7
Gobernación	1	Gobernación	1
Municipalidad	1	Municipalidad	1
Consejero Atacameño	1	CONADI	1
CONADI	1	Funcionaria "Reconocer"	1
		Funcionario GORE División de Planificación	1
		Representantes de los presidentes de comunidad indígenas	4
TOTALES: Indígenas (0), SSPP (9)		TOTALES: Indígenas (4) (2 por ADI), SSPP (13)	

Fuente: Elaboración propia en base a documentación oficial

Capítulo V

Concepciones de participación y territorialidad de los actores indígenas. Los presidentes de comunidades indígenas que participan de las ADIs

En este capítulo haremos referencia a las concepciones sobre participación y territorialidad de los actores indígenas que participan de las ADI Atacama La Grande y Alto El Loa. Las referencias a los discursos y prácticas dirigenciales serán relevadas a partir de entrevistas realizadas a una muestra de presidentes de las comunidades indígenas que conforman las ADI. Para entender la interacción entre agentes estatales y comunidades indígenas, referiremos someramente la dinámica organizacional que se ha dado en la zona desde la promulgación de la Ley Indígena 19.253, la cual ha conformado ámbitos de acción diferenciados desde los agentes indígenas respecto a la oferta pública en general, y específicamente, en referencia a las agencias públicas que participan de las ADI.

1. Dinámicas de participación comunitaria

Las dinámicas de participación y decisión interna de las comunidades indígenas de la zona, se expresan principalmente a través de las organizaciones de Juntas de Vecinos y las Comunidades Indígenas. Ambas poseen personalidad jurídica y en general refieren a ámbitos de acción diferentes. Las JJVV, por un lado, cumplen la función de reunir a los vecinos de la localidad en torno a problemáticas que podemos resumir de manera genérica como de “desarrollo social”, en esta categoría se incluyen ámbitos como la educación, la salud e infraestructura básica.

Por otro lado, las Comunidades Indígenas cubren especialmente los ámbitos de tierras, aguas, temas agropecuarios y se privilegia desde ellas la interlocución desde la comunidad hacia el aparato estatal. Se sostiene desde la dirigencia indígena que la “comunidad indígena” es aquella organización “más propia” de los comuneros, por representar la estructura parental, agraria y de pertenencia territorial. Aunque las comunidades indígenas, reconocidas jurídicamente (y propiciadas por el Estado desde la promulgación de la Ley Indígena) son de data reciente, responderían más propiamente a la “comunidad sociológica” que la organización de carácter funcional que representan las JJVV.

“Sale la ley indígena y ahí viene la formación de todas las comunidades en general porque antes de eso nosotros no teníamos ningún poder legal para integrarnos como comunidades. Todas las organizaciones –la más importante era la Junta de Vecinos en ese entonces- cuando sale la ley indígena empiezan a participar en todo lo que son las comunidades indígenas propiamente tales que tienen una suerte muy particular de ver un tema en especial, que es el tema territorial y el tema del cuidado de los recursos naturales. En eso se van basando las comunidades para poder avanzar en conversaciones con el gobierno.” (Dirigente Comunidad Indígena de Toconao, Atacama La Grande, Febrero de 2009)

Cada comunidad indígena contiene particularidades referidas a su constitución interna y al proceso de conformación jurídica. No es el caso aquí realizar una etnografía detallada de cada proceso intra comunitario. No obstante, podemos ejemplificar con algunas situaciones que evidencian similitudes y diferencias entre ellas. En general todas se han conformado desde 1993; aunque hay algunas de más reciente data como Séquitur y Larache en Atacama La Grande, Taira y Conchi Viejo en Alto El Loa, las cuales se han conformado los últimos cinco años. En cuanto a los mecanismos de decisión interna, quienes tienen derecho a voz y voto son los propietarios indígenas de tierras comunitarias.⁵²

Una diferencia resaltada por los dirigentes, en cuanto a la toma de decisiones interna en las comunidades dice relación con la elección de las directivas en ambas organizaciones. Mientras que en las JJVV se tiende a elegir a aquellas personas que conforman listas de representantes; en la elección de la directiva de las comunidades es la asamblea de comuneros quien propone o proclama a quienes deben ser sus representantes. Esta característica imprime un sello de responsabilización comunitaria distinta, ya que al ser proclamado(a) el dirigente por la asamblea comunal, reconoce en él o ella las capacidades personales que el o los representantes poseen, ya sea por trayectoria o por mérito.

⁵² Un caso que podríamos catalogar en un extremo, es el de la comunidad de Caspana, comunidad muy tradicional de Alto El Loa. Los propietarios son los hombres, quienes tienen derecho a voz y voto dentro de la comunidad. Luego de los 70 años de edad, por disposición interna deben dejar de representar a su familia en la asamblea comunitaria y deben nombrar un delegado de la familia, quien debe ser ratificado por la asamblea de socios. Según referencia de los comuneros entrevistados, la Junta de Vecinos y la comunidad no tienen ámbitos diferenciados, más bien es la comunidad indígena quien está sobre las otras organizaciones (JJVV, Asociación de Regantes, etc.). Por disposiciones estatutarias cada comunero alguna vez debe asumir cargos directivos. Las mujeres pasan a conformarse en comuneras con derecho a voz y voto sólo cuando asumen la representación de la familia por delegación. Pocas son comuneras por derecho propio en la actualidad.

“...porque nosotros tenemos la costumbre de no aquí hacerlo como en la Junta de vecinos, que uno se propone, o los candidatos se eligen, se hacen una propaganda, no sé...no, no, no nosotros lo elegimos en forma directa. Es como una elección tradicional, que casi todas las comunidades tienen que es cuando uno proclama a su dirigente, o bien alguien dice “Yo quiero que sea la señora tanto y que se ponga al frente y le damos votos” ¿me entiende?” (Dirigenta Comunidad Indígena de Peine, Atacama La Grande, Febrero de 2009).

Los dirigentes también sostienen que es la asamblea comunal el órgano o instancia de decisión final dentro de la comunidad, situación sostenida en la escasa bibliografía en relación al tema para el área (Castro y Martínez 1996), ya sea en la elección de representantes, como en la toma de decisiones respecto a los proyectos que serán ejecutados en beneficio de la comunidad. Es en este espacio donde la toma de decisiones se legitima en términos comunitarios, ya que es donde se ejerce la democracia local y se toman los acuerdos más relevantes para los destinos de la comunidad.

No obstante estas diferencias, se puede observar en la práctica que ambas organizaciones son ocupadas por los comuneros para acceder a la oferta pública del Estado (a través de las ADI) como a la que despliega la Municipalidad. Se sostiene que la JJVV es aquella organización que involucra los ámbitos señalados más arriba, mientras que a través de la comunidad indígena, se procesa la demanda territorial (tierras y aguas).

“Entonces la Junta de Vecinos ve ese tema social pero como que la comunidad absorbe un poco las tareas de la Junta de Vecinos. ¿Por qué? Porque la gente está cansada en cierta forma de muchas organizaciones que hay y se aferra a la que tiene supuestamente un poquito más de poder. En este caso la comunidad de nosotros en Toconao donde tenemos nuestra Junta de Vecinos y nuestra comunidad separados. Obviamente pero aún cuando son la misma gente que están en la Junta de Vecinos como en la comunidad es mucha más aquél que se acerca a la comunidad para preguntar y consultar y trabajar con ella que aquél que se acerca a la Junta de Vecinos. Exceptuando cuando la Junta de Vecinos hace una tarea netamente social que trabaja muy de la mano con la municipalidad.” (Dirigente Comunidad Indígena de Toconao, Atacama La Grande, Febrero de 2009)

En cuanto a la composición de ambas organizaciones, podemos notar que, salvo algunas excepciones, están conformadas por los mismos comuneros, los cuales incluso ocupan cargos directivos en una y otra. Desde la dirigencia están conscientes que esta situación incluso es beneficiosa en función del acceso a la oferta pública. En general están conformes con la cobertura en temas de desarrollo social, a través de las JJVV; no obstante, sostienen que la demanda territorial (tierras y aguas) es aquella que no está suficientemente cubierta, lo que se debería al lento accionar del aparato estatal respecto al procesamiento administrativo de la demanda por tierras y aguas, como a la insuficiencia que en este sentido representa la estructura de las ADIs para cumplir con las expectativas de la demanda histórica referida a estos recursos. Frente a este escenario, los dirigentes de las comunidades oponen el expedito accionar que tendría el Estado frente a las peticiones de derechos de agua por las empresas mineras asentadas en la región.

2. Dinámicas de participación e interacción hacia el Estado

2.1. Sobre las ADI y los servicios públicos que participan en ellas

Desde la dirigencia indígena, existe una visión sobre las ADI que se corresponde en general con lo que éstas en la práctica han sido: una instancia de concertación de actores indígenas y públicos, en un espacio territorial definido, para el procesamiento de la demanda indígena y el “aterrizaje” de la oferta estatal. No obstante, la mirada que sobre ellas tienen los dirigentes de Atacama La Grande y Alto El Loa, difiere en la medida en que la oferta pública y la presencia del gobierno local (municipios) se encuentra o no presente con mayor o menor intensidad.

2.2. La visión sobre los municipios

En Atacama La Grande, como hemos mencionado anteriormente, la municipalidad de San Pedro de Atacama se corresponde territorialmente con el espacio definido como ADI. En este sentido, el actuar de la municipalidad, cuya autoridad edilicia es oriunda del pueblo de San Pedro y por tanto perteneciente a la etnia atacameña o Licanantay, se coordina de manera eficiente con el funcionamiento del ADI Atacama La Grande, delimitando sus funciones en el ámbito del desarrollo social principalmente; y cuando se solicita desde las comunidades, complementando acciones en temas de demanda por tierras y aguas. En este sentido, también la municipalidad ha actuado en

intermediación de conflictos que involucran peticiones de recursos hídricos, apoyando las “oposiciones legales”, a favor de las comunidades indígenas.

Sin embargo, esta función de intermediación es muchas veces rechazada por algunos dirigentes de Atacama, por sostener que la municipalidad sólo capta clientela en épocas electorales, e incluso utiliza el espacio de las ADI para apelar a los sujetos indígenas en nombre de la etnia atacameña:

“Pero siempre han usado a las comunidades como arma de lucha y esa es la apreciación que se saca de esto. Entonces si en la ADI está el tema de la educación y el tema de Salud, la Municipalidad cuando tiene apuro de algo y quiere sacar algún proyecto para quedar bien...La Alcaldesa y los Concejales...Usan a las comunidades como gancho y eso se ve muy feo, la gente se da cuenta si no es tonta.” (Dirigente Comunidad Indígena de Larache, Atacama La Grande, Febrero de 2009).

Tales apelaciones son sostenidas en general por aquellos dirigentes más empoderados respecto a la demanda territorial, y quienes representan a las comunidades más importantes (en términos numéricos, y se encuentran más alejadas geográficamente al centro político administrativo de San Pedro de Atacama (capital comunal), como por ejemplo Toconao, Peine y Socaire.

Sin embargo, otro grupo de dirigentes (en general de los ayllus de San Pedro de Atacama y las comunidades más pequeñas), sostendrán una actitud más bien de cooperación y beneplácito con el accionar del municipio, fundamentalmente en relación a la solución de demandas de desarrollo social para sus localidades y en la complementación de acciones enmarcadas en la defensa jurídica de las aguas superficiales frente a las continuas peticiones que sobre el recurso hídrico realizan las empresas mineras asentadas en la zona.

Esta situación de cobertura y presencia municipal “palpable” tanto en obras concretas como en la intermediación frente a los servicios públicos, las empresas mineras y proyectos de desarrollo que se han instalado en la comuna; contrasta con el que podemos ver en Alto El Loa, donde la presencia de las municipalidades (de Calama y Ollagüe) es escasa.⁵³

⁵³ El Municipio de Calama por ejemplo, cuenta con un “Departamento Andino”, destinado a la atención de lo que ellos denominan Calama Rural, y que corresponde a las comunidades indígenas de Alto El Loa. Este Departamento posee

Dicha discursividad se evidencia tanto en los planteamientos de la dirigencia de Alto El Loa, como en los servicios públicos que desarrollan su accionar en el ADI⁵⁴. Los dirigentes indígenas valoran la instalación del ADI en función de la mayor cercanía e interacción con los servicios públicos regionales y la atención de sus problemas, principalmente aquellos relacionados con infraestructura y equipamiento básico.

“Claro que ha habido distintos procesos [en comparación con San Pedro de Atacama]. De hecho ellos son más antiguos y obviamente San Pedro cuestiona que todas las ADIS es mala, que no les sirve. Acá la percepción es distinta. O sea nosotros a través de las ADIS hemos tenido buenas y malas. [...] Estamos distintos a ellos. Sí, ellos han vivido procesos distintos pero ellos también tienen mucho comparado con nosotros. Nosotros vemos que las ADIS están haciendo algo bueno, participando las comunidades, pedimos, hacemos, se nos cumplen, medianamente otras cosas; la única instancia que tenemos para llegar al gobierno es a través de las ADIS.” (Dirigente Comunidad Indígena de Chiu – Chiu, Alto El Loa, Febrero de 2009).

Si bien podemos observar estas diferencias de discurso entre las dirigencias de una y otra ADI, en ambos espacios territoriales los dirigentes sostienen una posición común frente al procesamiento que se efectúa en la estructura de la demanda territorial: sostendrán que el tratamiento de los temas más reivindicativos referidos a los recursos de tierras y aguas, ha sido lento y dificultoso desde la institucionalidad pública. Esta opinión común frente al papel de las agencias públicas, sin embargo, encubre estrategias y discursos heterogéneos en la dirigencia de ambas ADI frente a la demanda y discurso sobre el territorio, los cuales trataremos en el apartado referido a las concepciones de territorialidad.

escasa dotación de personal y en la práctica no tiene muchas facultades, lo que se evidencia en las alocuciones de los dirigentes indígenas respecto a ellos. El Municipio de Ollagüe en tanto, debido a su escaso personal y a las continuas tensiones entre la dirigencia indígena y la autoridad municipal, no es visualizado como un organismo coadyuvante para la comunidad quechua. De hecho, la municipalidad de Ollagüe desde hace al menos tres años no participa en las reuniones del ADI Alto El Loa.

⁵⁴ Como hemos sostenido, la demanda por desarrollo social que debiese ser asumida como ámbito propio por las municipalidades, se ha cubierto entre otros por el Programa Orígenes, el cual actúa en Alto El Loa a través de la estructura del ADI.

2.3. Sobre los servicios públicos sectoriales y especializados

Los dirigentes de Atacama La Grande sostienen una visión bastante crítica del actuar de los servicios públicos en general. Cuando se consulta directamente sobre las visiones en torno a los agentes estatales y su participación en las ADI, se valora este espacio de concertación de actores, así como el accionar de algunos servicios públicos y los logros en materias como salud o educación. Los dirigentes no realizan una diferenciación entre las opiniones sobre los actores públicos – que nosotros hemos catalogado como servicios públicos sectoriales y especializados – más bien las referencias se tornan genéricas y se orientan de manera crítica al tema fundamental del manejo y control de los recursos de tierras y aguas. Respecto a la participación indígena en las ADI se evalúa que esta ha sido de carácter esencialmente consultivo, razón por la que se aboga por un cambio que se oriente hacia la obtención de mayor resolutivez respecto a las decisiones sobre el manejo de los recursos presentes en los territorios, así como de las inversiones públicas proyectadas.

“Para mi obviamente las ADI tienen un valor bastante importante para poder interactuar con lo que son las autoridades de Gobierno, pero lamentablemente para el Gobierno es solamente un tema consultivo, no es un tema que tiene que tener una connotación de resolución, aquí hay solamente una suerte de decir: “Oye esto está malo...si esto está malo...oye esto se puede hacer...ah, sí se puede hacer” Pero no hay una suerte de decir: “Oye esto está malo, arreglémoslo o esto se puede hacer...hagámoslo” No. Hay un concepto de solamente consultoría [consulta] que obviamente no me parece, porque si no para qué nos reunimos, para que se hace una planificación de lo que se va a hacer anualmente si la cuestión no se resuelve.” (Dirigente Comunidad Indígena de Toconao, Atacama La Grande, febrero de 2009).

“Y eso, yo te podría decir que ese tema desde el punto de vista ADI, ha sido difícil, en el tema de tierras y de aguas porque es un recurso elemental, entonces ahí la cuestión no funciona muy bien. Yo te diría que el tema de la población, el tema de la parte salud como que se han implementado y eso ha sido tanto requerimientos desde el punto de vista Municipal, con la ayuda de las comunidades y eso han postulado a los Fondos Regionales, y con eso han salido varias cosas, y los presupuestos de Doctor que hay ahora acá porque antes había un paramédico no más...” (Dirigente Comunidad Indígena de Larache, Atacama La Grande, Febrero de 2009).

En cambio en Alto El Loa, producto de la situación de relativo abandono respecto a la presencia estatal mencionada con anterioridad, las alocuciones en general son más favorables a la estructura y funcionamiento de las ADI y la presencia de los servicios públicos sectoriales y especializados. La demanda por desarrollo social en las comunidades ha sido asumida principalmente por los organismos públicos especializados, situación que se evidencia en el discurso de la dirigencia indígena. Dicha presencia sería constante y palpable para los comuneros, con visitas periódicas, y programas y proyectos especialmente creados para atender a la población indígena de las zonas rurales.

“primero antes de la ley indígena no teníamos proyectos, no teníamos nada, la ley indígena con la CONADI se empezó a verse de que en realidad había, existían recursos para los pueblos por lo tanto en este minuto no tenemos ningún problema con la CONADI porque los recursos llegan directamente hacia la comunidad y la comunidad es la ejecutora, de repente ha habido unas falencias por parte de las comunidades. Por qué pasa eso, porque adentro de las comunidades cada año se cambia dirigente, de repente los dirigentes no están en condiciones de asumir un cargo de esta magnitud por tanto cometen errores hasta de conocimiento con respecto a los proyectos, con las rendiciones, sino que CONADI es un servicio que ha apoyado harto y ha tenido un personal eficiente.” (Dirigente Comunidad Indígena de Caspana, Alto El Loa, Febrero de 2009).

Los dirigentes diferencian entre ambos tipos de organismos, sosteniendo que los servicios especializados han tenido una presencia constante en las comunidades, dan a conocer sus líneas de financiamiento y sus planteamientos en las asambleas de comunidad, mientras que los servicios sectoriales que no han sido tan cercanos a las comunidades, se han acercado a través de la estructura de las ADI (consejos Directivos, reuniones temáticas) donde ha sido posible exponer sus problemas y demandas.

“Lo que pasa es que dentro de los servicios públicos tanto el CONADI y Orígenes hay toda una propuesta anterior a esto entonces se ha ido priorizando. Yo creo que se van priorizando los proyectos entonces entregan la información a la comunidad y se ve ahí qué se hacía pero ellos venían a entregar toda la información acá.” (Dirigente Comunidad Indígena de Caspana, Alto El Loa, Febrero de 2009).

“Con respecto a Orígenes en la primera instancia Orígenes demoraron un poco entonces porque nosotros mismos como comunidad hicimos presión y bastante rápido se organizó y ahora no tenemos problemas porque se está trabajando. Lamento mucho que de repente no más que Orígenes es un programa no más que, que tiene cierto tiempo, habría sido bueno que habría estado por más tiempo. Y bueno Orígenes ha sido bueno por una parte, sí, bueno porque ha apoyado bastante a las comunidades y tanto como a personas individuales también.” (Dirigente Comunidad Indígena de Caspana, Alto El Loa, Febrero de 2009).

Es interesante notar que tanto en Atacama La Grande como en Alto Loa, los dirigentes indígenas estiman que la reestructuración propuesta a la estructura de funcionamiento de las ADI tendrá efectos concretos sobre las decisiones de inversión comunitaria, como en la participación más horizontal con los organismos públicos. Las expectativas sobre la reestructuración y la proximidad estatal (en tanto cercanía y decisión) de las ADI son compartidas por los dirigentes de ambas Áreas. Se sostiene que este cambio ha sido producto de la presión de las mismas comunidades para lograr mayor efectividad y cercanía con la estructura estatal. Este nuevo cuadro propuesto incorporaría ciertas lógicas de decisión comunitaria más horizontal, cercana y democrática relevando la decisión directa en las asambleas comunitarias.

“Entonces se llegó a reestructurar de tal forma [...] en donde todas las comisiones estas van a sesionar en cada comunidad, por ejemplo a nosotros ahora el 19 vienen acá a Peine, los servicios públicos [...] todo los que nosotros necesitamos ahora van a venir personalmente los Seremis. Entonces nosotros les vamos a decir, la asamblea: “Oiga señor sabe que mire tenemos este problema acá”, entonces el va a escuchar la voz de la asamblea, de la gente no de un dirigente no más, porque a veces el dirigente puede decir...que se yo...pueden decir éste está puro molestando...pero si escuchan la voz de la gente, de la asamblea en pleno tienen que tomar acciones...Entonces por eso se reestructuró de esa manera y ahora nosotros tenemos una reunión el día 19 me parece, que es cuando vienen todos los Seremis, vienen a sesionar todos los que la asamblea solicita. Para ver los diversos temas”. (Dirigenta Comunidad Indígena de Peine, Atacama La Grande, Febrero de 2009).

3. Dinámicas de participación indígena e intermediación hacia el Estado: Las disputas sobre identidad y representación política

Hemos mencionado con anterioridad la presencia en el discurso y práctica de los dirigentes de ambas ADI de estrategias diferenciadas y heterogéneas en diversos sentidos. En primer lugar, observamos disputas en torno a pertenencia o identidad relativas a “signos” de identificación que indican para unos (los rurales) como portadores de la “verdadera” voz de interlocución hacia el Estado o hacia las empresas mineras privadas o públicas. Tales discursos se encuentran especialmente presentes entre la dirigencia de Alto El Loa.

En segundo lugar, dichas disputas identitarias, tienen implicancias no sólo en términos de aglutinación de la demanda indígena atacameña y quechua en referentes más amplios, sino que legitima las concepciones y mecanismos de participación expresados a través de la implementación de la participación indígena institucionalizada en las ADI. Hemos sostenido anteriormente, que los sujetos indígenas privilegiados como interlocutores válidos en el espacio de las ADI son los presidentes de las comunidades indígenas, dejando de lado entidades organizacionales más amplias, que para el caso de Atacama, poseen un discurso más confrontacional y crítico con las estructuras de participación estatal y sostienen igualmente con mayor fuerza la demanda territorial sobre el espacio territorial atacameño que se considera ancestral.

Tales disputas sobre identidad y representación, nos presentan al menos dos tipos de dirigentes indígenas de comunidades. Por un lado, aquél dirigente indígena que sostiene un discurso más localista, donde sus demandas se circunscriben con especial referencia a su comunidad territorial. En general poseen un discurso más condescendiente con la estructura estatal (ADI incluida), sosteniendo una posición más favorable hacia los servicios públicos que participan de las ADI.

Por otro lado, existe un tipo de dirigente, presente principalmente en Atacama La Grande, para quien, sin renunciar a la demanda localista, existiría la idea de un territorio atacameño más amplio. Por tanto, su discurso implica una posición más crítica con el accionar del Estado y las ADI, estimando que dicha estructura no es capaz de resolver el tema territorial reivindicado, a la vez sostienen que esta demanda sería sobrepasada por otros intereses, como los mineros, asimismo,

poseen una actitud crítica frente a la presión que las empresas hacen sobre los recursos naturales (fundamentalmente las aguas) en la zona.

Debemos sostener, sin embargo, que ambos tipos de dirigentes constituyen generalizaciones a partir de las evidencias discursivas. Las trayectorias dirigenciales en la práctica tienden a ser diversas y heterogéneas. Así por ejemplo, no es extraño encontrar dirigentes que podríamos denominar localistas, los cuales poseen un discurso orientado también hacia la defensa de un territorio atacameño con ciertos matices, y a la vez una actitud colaborativa con la estructura estatal que se expresa en las ADI.

Existen muchos ejemplos discursivos donde se evidencian estas disputas sobre identidad y representación política en la dirigencia, y que hemos relatado aquí someramente. Para efectos de esta investigación hemos seleccionado la referencia a dos ámbitos que consideramos fundamentales. En primer lugar, como evidencia de las disputas identitarias y de representación expondremos algunas opiniones que diferencian posiciones entre dirigentes rurales y urbanos frente al espacio de las ADI y sobre la organización denominada Consejo de Pueblos Atacameños. En segundo lugar, expondremos algunas posiciones frente a las empresas mineras privadas y públicas, que paradójicamente representan un punto de coincidencia (con algunos matices) entre la dirigencia indígena de ambas ADI.

3.1. Los indígenas en relación a las ADI

Las divisiones expresadas más atrás, quedan en evidencia cuando hablamos de los alcances y proyecciones que tiene el espacio de las ADI para la dirigencia indígena. Las opiniones de los dirigentes de Alto El Loa tienden a calificar a los dirigentes de Atacama como contestatarios y beligerantes hacia el gobierno:

“Niegan el trabajo que ha hecho el gobierno con muy buena intención. El otro día escuchaba a una concejala de San Pedro de Atacama y decía que no había habido participación. Entonces yo le tuve que decir momentito: cuando nosotros hicimos esto lo hicimos en San Pedro y si usted no estaba ahí no es culpa de nosotros.” (Dirigente Comunidad Indígena de Chiu – Chiu, Alto El Loa, Febrero de 2009).

Los dirigentes de Alto El Loa estiman que a través de la interlocución directa que ejercen con los servicios públicos y las autoridades políticas regionales, pueden llegar a obtener mayores niveles de decisión. En este sentido, es un espacio defendido por la dirigencia de la zona, en tanto que en él puede darse una efectiva relación con el mundo público. Es a partir de este reconocimiento, que es posible sostener una concordancia entre la participación institucionalizada que legitima la figura de los presidentes de comunidades, con la legitimidad expresada desde la misma dirigencia comunitaria, respecto a otro tipo de representación indígena en la zona:

“Por todo lo que tenemos [en las ADI]. Tenemos servicio público, tenemos intendencia, tenemos todos los gobiernos regionales, más todas las comunidades y así nos ven nuestra presencia. Y ahí es cuando el gobierno regional dice sabís que: aquí hay dos bandos, dos opiniones distintas; unas que son las asociaciones y otras que son las comunidades. Las asociaciones dicen que el servicio público no sirve y las comunidades les dice que si el servicio público sirve. Las asociaciones dicen que desde la presidenta para abajo está mal, nosotros decimos que de la presidenta hacia delante estamos bien en muchas cosas. No cien por ciento bien, o sea yo tampoco tan terrorista y que estamos tan mal. Sabemos que hay un cincuenta o setenta por ciento bien de la gestión de la presidenta, pero ellos son negativos, ellos no ven, ellos quieren ser una... yo creo que parte por la nación, yo creo que ellos tienen la nación indígena muy metida. A mí me gusta ver hechos, como soy un dirigente muy antiguo me gusta ver hechos. Y cuáles son los hechos: para mí donde hay territorios pero se lo dan a otras comunidades y yo me atrevo a decir que para mí son unos payasos los de Calama. Porque ellos por ejemplo son de Toconao, de Peine, de San Pedro de Atacama y todos lados, y porqué no han arreglado los problemas de esas comunidades y ni siquiera entran en sus comunidades. Pero si porque tenemos [ellos tienen] el acceso a la prensa, si porque estamos en Calama, lo tomamos como que a nosotros las comunidades a nosotros nos dicen mentiras. Nosotros vamos a seguir luchando por ser autónomos [se refiere a la independencia respecto al Consejo de Pueblos Atacameños]”
(Dirigente Comunidad Indígena de Chiu – Chiu, Alto El Loa, Febrero de 2009).

Así, se juegan las divisiones según la pertenencia (rural / urbana, sobre quién es más indígena) y la legitimación de las ADI como un espacio que imprime un sello distintivo a la participación indígena desde la ruralidad, donde la demanda indígena más proclive a la oferta pública se concatena con el aparato público de manera eficaz. Esta forma de legitimación contribuye y potencia el espacio de las

ADI como un espacio territorializado, compartimentado incluso a nivel de la representación indígena frente a demandas más generales:

“Y vamos a seguir luchando por la ADIS. Nosotros somos diez comunidades. Las comunidades Toconce y Taira están metidas con las asociaciones de Calama. Queda Ollagüe, queda San Pedro [Estación San Pedro], Caspana. Ya tenemos dos comunidades metidas ahí. Pero cuando hablan dicen dirigentes indígenas, pero no son dirigentes indígenas. Ellos son dirigentes urbanos indígenas, pero son urbanos. En base a eso yo voy a seguir protegiendo mucho lo que es el tema de las ADIS.” (Dirigente Comunidad Indígena de Chiu – Chiu, Alto El Loa, Febrero de 2009).

3.2. Los dirigentes indígenas en relación al Consejo de Pueblos Atacameños

Desde el ámbito organizacional, también podemos observar las divisiones entre dirigentes y comunidades rurales y urbanas, situación que se expresa en las consideraciones a propósito del Consejo de Pueblos Atacameños. Esta entidad fue creada durante los años noventa, como una organización de segundo orden que aglutinaba a las organizaciones indígenas territoriales (comunidades indígenas) que se crearon al amparo de la Ley 19.253. El Consejo durante un período de tiempo representó los intereses de las comunidades indígenas enfatizando en la demanda territorial y la defensa de las comunidades frente a los servicios públicos y las empresas mineras y turísticas que tenían interés las unas en asentarse en el área y las otras en explotar los recursos hídricos. Debemos considerar que la Ley Indígena sólo permite la constitución de dos tipos de organizaciones: las comunidades indígenas (que tendrían una raigambre territorial) y las Asociaciones Indígenas, de índole funcional, que pueden constituirse por la más variada gama de propósitos. Es dentro de este tipo de organizaciones donde cabe la conformación del Consejo de Pueblos Atacameños, y aunque no exclusivamente, es una de las razones para la limitación de su accionar.

Durante los últimos años la dirigencia del Consejo de Pueblos Atacameños ha ido cambiando en su composición “exclusiva” de dirigentes de comunidades indígenas, incluyendo a cuadros directivos que pertenecen a asociaciones indígenas con arraigo en la ciudad de Calama. También ha habido un giro más reivindicativo en sus demandas, producto del grado de maduración del discurso de sus

dirigentes el cual integra elementos del movimiento indígena nacional o latinoamericano.⁵⁵ El Consejo está en estos momentos constituido por presidentes de comunidades emblemáticas principalmente de San Pedro de Atacama (como Toconao, San Pedro (pueblo) y Peine) como por dirigentes de asociaciones indígenas. Así se refiere un dirigente de Atacama a esta organización:

“Nosotros tenemos un consejo con los atacameños que si bien es cierto no es una entidad mayor, es un tema de organización que es paralelo a todas las comunidades. Si lo vemos en el rango de autoridad o compromiso o jerarquía, el Consejo viene a ser similar a la comunidad. Debería ser una organización más pero las comunidades le dan una diferente connotación porque en el Consejo están todos los presidentes de las comunidades por lo tanto ya es un ente mayor. Legalmente no está visualizado de esa manera porque está planteado como cualquier otra organización.” (Dirigente Comunidad Indígena de Toconao, Atacama La Grande, febrero de 2009).

Por otro lado, los dirigentes de las comunidades de Alto El Loa, poseen una visión muy crítica del accionar del Consejo de Pueblos Atacameños, no sólo por su composición “mixta”, sino también porque sostienen que se arrogan la representatividad de las comunidades:

“Somos diez comunidades y aproximadamente ochenta asociaciones en Calama que prácticamente pasan a querer ser ellos los voceros de lo que es el tema indígena. Hablan de territorio, ellos son los que quieren filtrar toda la información de todo lo que pasa. Se toman la representatividad de las comunidades, cosa que no es así. Hoy día el consejo del pueblo atacameño, que no funciona bien [...] hay una molestia general de lo que está haciendo el consejo atacameño. Ahora de la cosmovisión indígena ellos tratan a la gente de los pueblos de vendidos, o sea, las únicas instancias que nosotros tenemos para seguirnos defendiendo va a ser a través del ADIS ya no fue con CONADI, ya CONADI se abrió mucho. Hoy día la instancia que tenemos es las ADIS, solamente las ADIS. Y ellos están buscando hoy en día un espacio cosa que nosotros no tuvimos. Entonces para mí la instancia de las ADIS, si bien es cierto tiene sus falencias su como se llama... sabemos que no está bien, pero tampoco sabemos que está mal. Y también sabemos que es lo mejorcito

⁵⁵ Sería largo relatar las características actuales del Consejo de Pueblos Atacameños, baste por ahora con decir que sus dirigentes sostienen discursos más reivindicativos en tanto una crítica al Estado y el accionar de los servicios públicos, mantiene relaciones con ONGs de índole indigenista a nivel nacional e internacional y sus directivos poseen un grado de preparación mayor. Sin embargo, a medida que su discurso se ha ido tornando más crítico hacia el Estado y las empresas, su alejamiento de la base comunitaria es cada vez más patente.

que tenemos. Por eso que estamos trabajando en la reestructuración hicimos propuestas de muchas cosas.” (Dirigente Comunidad Indígena de Chiu – Chiu, Alto El Loa, Febrero de 2009).

3.3. Los dirigentes indígenas en relación a las empresas mineras

Estas divisiones también podemos encontrarlas respecto al accionar de la dirigencia frente a la oposición a las inversiones de grandes empresas en la zona. Los dirigentes de las comunidades desautorizan las opiniones sostenidas por los dirigentes del Consejo de Pueblos Atacameños, ya que estos desconocerían los acuerdos a los que las comunidades llegan con las empresas (públicas o privadas) o con el Estado. Desde el otro ángulo, el Estado tiende a “negociar” y “legitimar” a los comuneros que propiamente viven o desarrollan actividades tradicionales o turísticas en dichos territorios, y desconoce una interlocución con la organización mayor que aglutinaría intereses más “transversales” al pueblo atacameño. Lo mismo ocurre con las empresas mineras, aunque con prácticas todavía más “sofisticadas”:

“En un principio empezamos con una amiga que era dirigente de Toconce y ella sigue en las mismas. Ella luchó hasta el último el tema de Toconce pero la misma empresa fue a preguntar al pueblo gente por gente qué pensaba del proyecto por qué se oponían y que ofrecían tantas cosas para el pueblo. Que al final es la nada misma. Pero como la gente es tan humilde dicen es que yo no me opongo es que yo no sé; y se dieron el trabajo de ir uno por uno y la asamblea dijo porque no los apoyamos y la directiva lamentablemente tiene que acatar lo que dice la mayoría de la asamblea. Entonces también hay un tema de cómo ellos influyen a la gente. Como se dan la tarea incluso de ir pueblo por pueblo y son cosas que yo jamás me imaginé que una empresa de ese tipo iba a hacer. Y como cambian todo, te fijas.” (Dirigenta Comunidad Indígena de Taira, Alto El Loa, Febrero de 2009).

Si bien las voces indígenas sobre la presencia y accionar de las empresas mineras son bastante críticas en ambas ADI, los dirigentes tienden a privilegiar una actitud de negociación y compensación por las actividades desarrolladas en territorio indígena. Ambos tipos de dirigentes tenderán a establecer medidas compensatorias en función del daño o el usufructo que las empresas hacen del territorio (ya

sea que este se considere dentro de los límites comunitarios, o en el horizonte de territorialidad atacameña más extendida).

La distinción entre las posiciones, por tanto, se juega en las justificaciones que se esgrimen para “negociar”. En un primer caso, por ejemplo podemos escuchar opiniones que hablan de un derecho ancestral de uso, de un territorio propio que ha sido usurpado, frente a las grandes empresas que se llevan los recursos “sin dejar nada a cambio”. Por esta razón, las empresas deberían compensar el daño causado a través de acciones de la más variada índole, que permitan a las nuevas generaciones de comuneros seguir viviendo en las comunidades:

“Nosotros hemos elaborado un plan estratégico, ya que tenemos a tantas empresas alrededor ¡Bueno, que aporten! Pensamos hacer convenios, en eso estamos trabajando nosotros, eso ya lo trabajamos con Minera Escondida. Pensamos hacer convenios nosotros con las empresas, convenios de cooperación que se dice, de tal forma de que nosotros para poder subsistir en este espacio necesitamos los recursos y ellos están utilizando los recursos, pero ellos también tienen que aportar porque nosotros necesitamos proyectarnos a futuro. Si el día de mañana nosotros no tenemos cómo vivir, por lo menos nuestros hijos van a tener estudios o van a tener las capacidades de poder decir ya “Vámonos para allá” o alguna cosa.” (Dirigenta Comunidad Indígena de Peine, Atacama La Grande, febrero de 2009).

“Plantearse de manera de formar como una alianza con las empresas de forma que ellos aporten a las comunidades, porque mal que mal ellos se están llevando los recursos que están utilizando, pero ellos no aportan en nada, entonces a través de éstos convenios ellos van a decir: “Claro estamos entregando algo que se está viendo, están estudiando los niños, están recibiendo unas becas”. (Dirigenta Comunidad Indígena de Peine, Atacama La Grande, febrero de 2009).

En otros casos, se sostendrá una opinión más relacionada con la “desesperanza aprendida”. Donde no habría nada que hacer frente a las empresas que de cualquier forma se llevarán los recursos o causarán el daño que su actividad produce en el ecosistema. Frente a ello, lo mejor es negociar ciertas compensaciones que permitan a las familias tener un mejor pasar. En estos dirigentes no existe una

visión de territorio atacameño, sino que orientan su visión en relación al entorno comunitario más inmediato.

Al menos en dos oportunidades recientes (tema de la defensa del Tatio y Pampa Colorada) ha habido acciones conjuntas entre varias comunidades y asociaciones por la defensa de recursos o lugares “emblemáticos”. En estas ocasiones se observa el despliegue de alianzas, las que se tornan espurias, no sólo por las presiones que conllevan las acciones de las empresas, sino también por la puesta en escena de conflictos por definiciones y representatividad.

“Porque se meten en cosas sin conversarle a las comunidades, con las comunidades, ellos son los que toman decisiones, en este caso en el caso del Tatio la comunidad de Caspana nunca el Consejo de Pueblos Atacameños vino a conversar con la comunidad, ellos llegaron, tomaron la decisión, empezaron a hablar por Caspana y esa no era la idea, yo creo que si ellos hubieran llegado acá a preguntar cuál era su posición de nuestra comunidad y que iban a hablar el mismo tema estoy de acuerdo pero ahora no. Al presidente de Consejo de Pueblos Atacameños lo acabo de conocer como tres meses atrás, yo no lo conocía y es más se tomaba la atribución de decir que ellos se habían participado cuando se hizo el proyecto de ley cuando funcionaba la CEPI, yo estuve cuando fue la CEPI así que nadie me va dejar de mentir porque la señora Liliana también estuvo participando, me consta, cuando era la CEPI y este señor nunca lo vimos, lo vinimos a conocer recién ahora.” (Dirigente Comunidad Indígena de Caspana, Alto El Loa, Febrero de 2009).

“Lo mismo que se formó ahora con el tema del Tatio, también formamos una alianza a través del Consejo de Pueblos Atacameños...en la otra todavía no había accionado el Consejo porque el Consejo estaba como más distante. Pero igual, nosotros la comunidad fue la primera que puso las banderas negras, pusimos carteles, bueno le pusimos harto color en el tema y vino la Minera Escondida para acá y conversó con nosotros y bueno y nosotros les dijimos, bueno esa es nuestra postura lamentablemente aunque seamos vecinos, nosotros estamos al lado de ellos porque ellos operan en nuestras tierras...Igual nos opusimos y ellos estuvieron un tiempo enojados, los gerentes abí decían que “cómo Peine puede ser así, que nosotros no le cooperamos, etc.” Y nosotros estamos defendiendo lo que es nuestro, la tierra, el agua que es la vida de nosotros...” (Dirigenta Comunidad Indígena de Peine, Atacama La Grande, Febrero de 2009).

El caso de Pampa Colorada puede considerarse fuera de lo común, ya que implicó el despliegue de una estrategia desde una comunidad específica (Peine, en Atacama) que por la vía de la judicialización de su demanda y la concatenación de acciones y alianzas con ONGs indigenistas (entre otras, el Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas) y otras comunidades, logró un triunfo sobre la Minera Escondida dejando sin efecto la extracción de aguas en las cercanías del pueblo, apelando al derecho consuetudinario sobre el recurso hídrico. Indudablemente este caso abre una “ventana de oportunidad” para un cambio de actitud desde algunas comunidades que ahora observan que se puede ganar una disputa con una empresa minera. Durante el desarrollo de este conflicto, se jugaron posiciones a favor y en contra de la negociación de parte de los dirigentes de comunidades indígenas. Desde un principio hubo un grupo de dirigentes de comunidades, la mayoría de Atacama La Grande y algunos de Alto El Loa, que apoyó las acciones de Peine y estableció alianzas entre comunidades, generando acciones de protesta, principalmente en San Pedro de Atacama.

“...Cuando hubo esta petición de agua que hizo la Minera Escondida de Pampa Colorada, [...] en donde nosotros fuimos los primeros opositores, la comunidad de Peine hicimos un informe así, así de oposiciones apareció en el informe que nosotros hicimos y fue respetado por los otros servicios. O sea los otros servicios apoyaron, por ejemplo CONAF apoyó a la oposición que hizo la comunidad de Peine. Nosotros lo hicimos porque contratamos asesoría jurídica y nos unimos con la comunidad de Socaire, bueno firmaron varias comunidades, y eso fue como un logro importante que tuvimos porque gracias a eso se logró echar por tierra ese proyecto, porque era un proyecto totalmente desorbitado, por decirlo, porque si sacaban el agua de allá a nosotros nos mataban al tiro, automáticamente, porque todas aguas vienen al Salar de Atacama.” (Dirigenta Comunidad Indígena de Peine, Atacama La Grande, Febrero de 2009).

“Algunas comunidades estaban a favor. Claro porque ellas son comunidades pequeñas y decían “Nosotros no tenemos nada que perder, porque si es que damos el agua, igual nosotros vamos a beneficiarnos”. Entonces ellos estaban con esa mentalidad y no pudimos cambiarles la idea a los Presidentes porque, una que no participaban cuando los citábamos, no querían unirse al grupo. Pero las comunidades de Toconao, Socaire y San Pedro de Atacama se unieron, o sea nosotros nos unimos, formamos una alianza.” (Dirigenta Comunidad Indígena de Peine, Atacama La Grande, Febrero de 2009).

Por último, es importante también referir la salida de las empresas mineras de las ADI, debido a la oposición explícita de los dirigentes indígenas hace algunos años, durante la realización de una reunión de Consejo Directivo en la comunidad de Río Grande. Allí se observó una coincidencia de opiniones entre la dirigencia y la capacidad de presión que éstas han podido tener en ocasiones en las reuniones de ADI, haciendo uso de esta estructura a su favor. En general se considera el espacio de las ADI como una instancia para el diálogo y la exposición de opiniones “exclusivamente” entre servicios públicos y comunidades. Aunque hay algunas opiniones que estiman poco estratégica la expulsión de las empresas del ADI, ya que se inhibiría la posibilidad de dialogar y conocer los proyectos que quieren desarrollar, priman las opiniones del siguiente tipo:

“Nosotros no tenemos acceso a esa información [sobre las peticiones de derechos de aguas por las empresas] ¿y por qué ellos tienen que tener acceso a nuestras informaciones? Por lo demás siempre ha estado CODELCO la participación, que es una minera que no es de nuestro agrado.” (Dirigenta Comunidad Indígena de Taira, Alto El Loa, Febrero de 2009).

4. Concepciones de territorialidad desde la dirigencia indígena

Hemos definido la territorialidad indígena como aquella discursividad expresada por los actores indígenas frente al espacio vivido, así como aquella sostenida y desarrollada en interacción con la territorialidad estatal y las prácticas gubernamentales que se expresan en la implementación de la política pública indígena en la zona, uno de cuyas concreciones son las ADI.

Es en esta esfera donde también podemos encontrar diferencias entre los agentes indígenas en dos sentidos. En primer lugar, frente al despliegue de la oferta pública en los últimos decenios – es decir, la mayor o menor presencia del aparato público en la zona – y ante la dinámica y discurso de los dirigentes indígenas de una u otra ADI.

Respecto a la oferta pública en relación a la demanda territorial, se expresa desde la dirigencia un discurso crítico frente a la demora en la entrega del territorio por comunidad. Como hemos dicho con anterioridad, es a partir de un estudio dirigido por CONADI, donde se llega a la demanda territorial de los tres millones de hectáreas. Hemos referido por tanto que la demanda por territorio

en Atacama La Grande ha partido desde la aplicación de una política estatal de reconocimiento, cuyo efecto no esperado es la apropiación dirigencial de la demanda esbozada en los estudios gubernamentales.

No obstante, debemos retrotraer en el tiempo corto los efectos de la aplicación de la Ley Indígena, como la generación de comunidades indígenas al amparo de dicha ley en la zona durante los años noventa, la traducción de la aplicación de la ley referida en temas de territorio y su procesamiento “excesivamente lento”, según el decir de los propios dirigentes desde las agencias gubernamentales encargadas de procesarla. Dichos procesos, también se concatenan con el surgimiento o re-surgimiento de una “etnogénesis” a partir de los años ochenta, con diversas intensidades en cuanto a discurso y práctica dirigencial en los territorios de ambas ADI.

Rebasa los propósitos de la presente investigación profundizar en cada uno de estos procesos. Sin embargo, debemos considerar que uno de los principales efectos que en términos de territorialidad se expresan en la zona es la generación de rencillas entre comunidades, las cuales, podríamos hipotetizar tienen más larga data y se generan en divisiones y conflictos anteriores, no obstante, se recrea un nuevo tipo de división, esta vez demarcatoria del territorio, de la cual son concientes los dirigentes de las comunidades. Su actitud es paradójica frente a esta situación, ya que por un lado culpan al Estado de generar una “división entre comunidades”, aunque por otro se actúa tratando de “delimitar” en función de los límites comunitarios de la comunidad que se representa:

“No es que las ADI y bueno específicamente el tema del territorio, bueno a la ADI le ha costado un poco visualizarlo como un territorio y la demanda ancestral de cada comunidad, le ha costado un poco justamente por el tema de que el gobierno nunca va a reconocer y ni va a entregar todo el territorio, en consecuencia que nosotros demandamos, por ejemplo la comunidad de Peine tiene un extenso territorio que llega hasta la provincia de Antofagasta, hasta Yullaillaco, esa es la demanda ancestral de la comuna de Peine y nunca nos van a entregar. O sea de hecho el año pasado o cuando estuvo la Señora Sara [dirigenta anterior] le entregaron partes, así por partes, fraccionado ¿Me entiende? Un pedacito de aquí para proteger ciertas áreas...que se yo...y las otras quedan volando. Y ha pasado lo mismo en todas las comunidades.” (Dirigenta Comunidad Indígena de Peine, Atacama La Grande, Febrero de 2009).

Nuevamente volvemos a poner de relieve las estrategias dirigenciales diversas en este sentido, que al menos representan dos tipos de postura. Por un lado, aquellos para quienes la demanda territorial es a la vez parte de la reivindicación comunitaria local, pero se inscribe en una perspectiva más amplia, que involucra la reivindicación de un territorio ancestral atacameño, y cuyas formas de acción colectiva incorporan la generación de alianzas con otras comunidades, en contraposición crítica frente al Estado y a las empresas mineras - privadas y públicas - que presionan sobre los recursos de tierra y agua.

Podemos decir, que en esta perspectiva, el territorio se reivindica en términos más políticos – y por lo tanto como un horizonte a alcanzar –. Dicha estrategia y discursividad asociada se encuentra más generalizada – aunque no exclusivamente - en gran parte de los dirigentes de Atacama La Grande:

“Entonces lo que se solicitó a nivel de las ADI es que se entregara el territorio de toda Atacama la grande, completo, vale decir entre comillas prácticamente toda la Región. Pero nosotros sabemos que eso no va a ser así, porque al Gobierno no le conviene entregar una Región que prácticamente es la Región que sustenta al país a las comunidades. O sea ya: “Le entregamos la Región a las comunidades y se acabó”. El problema entonces ahí, en ese lado los temas del gobierno y de las ADI es que siempre ellos se han esquivado un poco ese tema, porque no pueden como el caso de la CONADI, como servicio público obviamente que tienen que estar con el gobierno no van a estar con nosotros.” (Dirigenta Comunidad Indígena de Peine, Atacama La Grande, Febrero de 2009).

Por otro lado, la postura más “concreta” viene principalmente de los dirigentes de Alto El Loa y dice relación con una visión más localista del territorio. Las formas de acción colectiva de oposición o negociación hacia el Estado o hacia las empresas mineras desde la dirigencia en este caso, poseen como referente el territorio común compartido por la comunidad. Asimismo, se reconoce por algunos dirigentes la controversia que en términos de visiones territoriales e incluso de entendimiento político respecto a lo “atacameño” los diferencia con aquellos dirigentes de Atacama La Grande (y algunos de Alto El Loa):

“No creo, lo veo difícil [un territorio común atacameño]. Para llegar a eso...Claro, nosotros tenemos el convenio 169 y todo pero es territorio de Chile, entonces no podemos dividirlo. O

sea que al llegar a eso existe una división, se cree como otro país o algo así, entonces el Gobierno no va a aguantar. Yo lo veo así, lo tengo claro.” (Dirigente Comunidad Indígena de Ayquina – Turi, Alto El Loa, Febrero de 2009).

“Para mi no existe [una territorialidad atacameña]. Para mí ya hay cosas que se perdieron y se perdieron.” (Dirigente Comunidad Indígena de Chiu – Chiu, Alto El Loa, Febrero de 2009).

“El otro día la señora Mirta⁵⁶ de San Pedro de Atacama me dijo: “Iván, es que nosotros estamos peleando por un territorio indígena”. Ya pos le dije yo, que bueno. Pero yo quiero venir a San Pedro de Atacama y no pagar para entrar al Valle de la Luna y el Pozo 3. Y pago. Déjeme entrar gratis si también es mío esto. Yo también soy indígena. “Ah, es que eso no se puede”. Partamos por ahí entonces. Muéstrenme algo para yo creer en eso.” (Dirigente Comunidad Indígena de Chiu – Chiu, Alto El Loa, Febrero de 2009).

“Yo creo que no existe, ni va a existir [una territorialidad indígena común al pueblo atacameño]. Yo creo que lo que va a seguir existiendo es que las comunidades son autónomas y tienen su propio territorio. Y lo que yo haga con mi territorio es mi problema. Que haya un solo territorio indígena, no. Ya está intervenido. Ya saquearon. Ya murió. Pero de hacer una nación indígena, no.” (Dirigente Comunidad Indígena de Chiu – Chiu, Alto El Loa, Febrero de 2009).

Es interesante reconocer formas territoriales arraigadas en los usos del espacio, las redes familiares extendidas y los lazos socioeconómicos, que son expresados políticamente, ya sea para reivindicar un territorio común atacameño (dirigentes de Atacama La Grande) o para expresar la idea de lo ancestralmente compartido frente a la situación actual de división entre comunidades, expresada por todos los dirigentes entrevistados. Son innumerables las apelaciones que podemos citar respecto a las referencias al “locus” común, como espacio donde se han desarrollado actividades económicas soslayando las divisiones espaciales impuestas por el Estado:

⁵⁶ Antigua dirigente de San Pedro de Atacama.

“Porque Toconao no es solo el pueblo que tu ves por allá; por lo general la gente cuando va a hacer un estudio se basa en un pueblo como el pueblo propiamente tal pero el pueblo no es solo eso, el pueblo son las quebradas, el territorio de pastoreo; entonces el estudio no tiene que estar abocado solamente a lo que es el pueblo. Y cada una de la gente del pueblo sabe lo que es su pueblo de donde y hasta donde. Pero dentro de eso está el concepto de pueblo atacameño. Y allí no nos movemos como Socaire o Toconao sino que como el pueblo atacameño. ¿Qué quiere decir eso? Que nosotros consideramos a los Lipés desde Bolivia a los Susqueños a los Catueños en la parte Argentina y vamos bajando, O sea acá ya no estamos hablando de un tema de delimitaciones políticas estamos hablando de un tema ancestral. Costó mucho conseguir los permisos para seguir con el trueque. ¿Por qué? Porque estábamos acostumbrado a hacerlo.” (Dirigente Comunidad Indígena de Toconao, Atacama La Grande, Febrero de 2009).

O aquellas alocuciones referidas a los lazos parentales extendidos entre comunidades, los cuales se mantienen actualmente, no obstante, los conflictos por delimitaciones activados con la aplicación de la ley indígena:

“No, viene de antes pero no planteada de esa manera [la noción de territorialidad comunitaria local]. No planteada diciendo “Esto es mío y yo esto lo voy a titular” no. Sino que para la conciencia de nosotros, nosotros sabíamos que era del uso. Cuando ya llegó esta ley indígena ya empezó la gente a conocer más del tema, porque antes nosotros no teníamos idea que teníamos nuestros derechos y que éramos pueblos originarios. Bueno antes la gente se avergonzaba de ser de acá de Peine, decía la mayoría: “No, yo soy de Calama...yo estoy allá” entonces ahí ya después cuando vino la Ley Indígena y sabíamos que teníamos derechos, recién empezamos a decir: “Ya, yo soy indígena, soy de la comunidad de Peine. Pero ahí recién empezamos a reconocer y a darnos cuenta, porque antes no sabíamos que existían todos estos temas y tampoco la CONADI se preocupó mucho de difundirlo porque aquí nadie a nosotros nos ha venido a decir: “Sabe que esta es la Ley Indígena, este es el Convenio Internacional”...nadie.” (Dirigenta Comunidad Indígena de Peine, Atacama La Grande, Febrero de 2009).

“Sí. Ha dividido, [las delimitaciones por comunidad desde la aplicación de la ley indígena] ahora tenemos cierta distancia con los pueblos vecinos, anteriormente no, éramos uno no más. Todos tenía pastoreo en Turi o íbamos a Caspana o a Toconce, bueno yo pertenezco a Toconce

mis abuelos, tatarabuelos eran de Toconce, pero ya mi mamá se caso con uno de Ayquina y ahí quedamos de acá pero siempre tenemos allá en Toconce hay terrenos y hay casas.” (Dirigente Comunidad Indígena de Ayquina – Turi, Alto El Loa, Febrero de 2009).

Los dirigentes indígenas de ambas ADI estiman, por lo tanto, que una de las causas de las divisiones entre comunidades es la política de “deslindes” que opera desde principios de los noventa, la que habría provocado la escisión de los lazos parentales y las relaciones entre comuneros que ahora pertenecen, vía delimitación, a comunidades antes no consideradas de manera circunscrita. Se añora por tanto una cierta “territorialidad extendida” que tiene que ver con antiguos circuitos de pastoreo, trashumancia, intercambios entre un lado y otro de la cordillera, sacralización de lugares y ocupación extensiva del espacio que se rememora; no obstante estar en retroceso o desaparecidas muchas de las prácticas, sobre todo económicas, reivindicadas en el discurso. Si bien el discurso dirigencial se dirige a la “rememoración”, por otro lado, también adquiere la forma de una demanda territorial que se apropia discursivamente de la delimitación concordada con el Estado a principios de los noventa; adicionalmente, a su vez también adquiere un valor en cuanto reivindicación localista, respecto al espacio vital esencial y comunitario que se circunscribe al entorno inmediato.

Estas diversas valoraciones discursivas sobre el territorio pueden verse entreteljadas o presentes algunas con mayor prevalencia que otras, en lo sostenido por los dirigentes indígenas de Atacama La Grande y Alto El Loa.

Una de las formas más contemporáneas en que se ha “procesado” la demanda territorial de las comunidades indígenas, es en la administración de sitios turísticos y patrimoniales, vía contratos de asociatividad o formas diversas de traspaso de la administración. Se trata de experiencias relativamente recientes, donde ciertas comunidades en asociación con organismos estatales (como CONAF) gestionan “espacios de interés turístico y/o patrimonial” que generan utilidades ya sea a un grupo de comunidades⁵⁷, dos comunidades⁵⁸ o en beneficio de una comunidad⁵⁹. Todos estos casos

⁵⁷ Como en los casos de la Asociación Valle de La Luna, que administra el sitio homónimo, y cuyos beneficios monetarios se reparten entre varias comunidades de San Pedro de Atacama.

⁵⁸ Como en el caso de la administración turística del sitios Geisers del Tatio por las comunidades de Alto El Loa de Toconce y Caspana.

⁵⁹ Como las situaciones de Laguna Chaxsa por Toconao, Lagunas Miscanti y Miñiques por Socaire, ambas en Atacama La Grande, o el Pukará de Lasana, por la comunidad del mismo nombre y Laguna del Inca en Chiu – Chiu, estas últimas en Alto El Loa.

poseen una historia propia en cuanto a la forma de negociación establecida para el traspaso con los organismos estatales involucrados, así como son distintas las visiones sobre el territorio que se juegan en esa negociación. La mayoría, pese a sus particularidades interpreta dicha “concesión estatal” como el reconocimiento del derecho propio sobre aquellos espacios territoriales adquiridos consuetudinariamente frente al cual el Estado vendría a reparar una situación de daño o perjuicio:

“Bajo esa situación nos preguntamos cuánta gente está entrando a Chaxsa. Chaxsa es nuestro, la CONAF está haciendo el cuidado de los lugares que están regulados por protección medioambiental como parque forestal. Pero esto no es de ellos. Obviamente a la CONAF no le gusta el tema y hay una suerte de fuerza, cachai. La gente se moviliza hacia Chaxsa para empoderarse del sector y de ahí se llega a una negociación con lo que es la CONAF se llegan a algunos acuerdos, se firman el contrato de asociatividad donde quedamos administrando como la comunidad de Toconao pero entregándole un porcentaje de dinero a la CONAF. Siendo algo que pienso que no debería ser así. Porque nosotros tenemos que partir del hecho de decir sabis que éstos territorios son nuestros y nos pertenecen por derecho ancestral. Aquí nos pertenece porque nuestros abuelos, bisabuelos y tatarabuelos vivieron acá. Es un derecho. Algo que por árbol genealógico nos pertenece.” (Dirigente Comunidad Indígena de Toconao, Atacama La Grande, Febrero de 2009).

Podríamos sostener que esta forma de administración territorial, de alguna manera resuelve el problema territorial vía compensaciones sobre la posesión de ciertos “recortes territoriales” en beneficio de las comunidades indígenas. Desde la dirigencia las opiniones al respecto parecen indicar líneas de acción complementarias con un discurso más reivindicativo del territorio desde la dirigencia más “empoderada”. Se opta por este tipo de “concesiones” como parte de una estrategia que incluye además una apelación al territorio común, aunque negociando ciertos espacios más próximos, cuya administración permite diversificar los ingresos comunitarios e incluir el cuidado y protección del patrimonio cultural y natural frente a la especulación y presión sobre los recursos naturales.

Transversalmente, no encontramos discursos que se opongan a este tipo de estrategias en los dirigentes de ambas ADI. Más bien sería una forma de negociación con el Estado que implicaría el reconocimiento de ciertos espacios territoriales, sin obligar a renunciar, ya sea a una demanda comunitaria local todavía no resuelta del todo; o a una demanda más amplia sostenida como horizonte “utópico” por la dirigencia indígena más reivindicativa del territorio.

Capítulo VI

Conclusiones

Concepciones de participación y territorialidad. Disputas y negociaciones en el marco de las Áreas de Desarrollo Indígena

En esta investigación hemos abordado las concepciones sobre participación y territorialidad de los dirigentes indígenas y los servicios públicos que participan en las ADI Atacama La Grande y Alto El Loa. Dichas concepciones han sido abordadas a partir de los discursos y prácticas indígenas y de los representantes de las agencias estatales, entendiendo que es en la interacción de ambos tipos de actores donde podemos entrever las concepciones que estos sostienen. En este caso, hemos abordado tales redes de relación en el proceso de implementación de una política pública focalizada en población indígena, como son las ADI.

Tales concepciones sobre participación y territorialidad deben entenderse insertas dentro de un modelo de multiculturalismo de Estado, en proceso en Chile desde principios de los años noventa del pasado siglo. Modelo que muestra su “concreción” en diversas iniciativas (programas, proyectos y en la práctica gubernamental) y que configura un tipo de sujeto indígena hacia el cual orienta su accionar, a la vez que prefigura un escenario frente al cual los indígenas reelaboran, transan y disputan continuamente sus identidades, representaciones y formas de intermediación hacia el Estado.

Estas prácticas y concepciones continuamente reestructuradas en la interacción entre los agentes (estatales y locales) dicen relación, para el caso que nos convoca, con la modelación de la participación indígena en las ADI, así como con el enfrentamiento y/o reacomodo de las concepciones de territorialidad indígena frente a la territorialidad estatal. En este último punto, debemos decir que hemos considerado primordialmente los discursos que sobre el territorio desarrollan los agentes indígenas en la actualidad, como una forma de interlocución hacia el Estado y la resemantización del discurso sobre la tierra y el territorio desde la dirigencia indígena, esta vez como demanda hacia los organismos gubernamentales (Zúñiga 1998, 2000).

El modelo de multiculturalismo de Estado, como procesamiento de la diferencia cultural en Chile, para el caso de los indígenas, ha estado orientado principalmente a la resolución de la problemática

mapuche, siendo este el grupo indígena mayoritario en el país y el que ha marcado la pauta de las reivindicaciones y relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas. La particularidad en la zona de Atacama y Alto El Loa en cuanto a las prácticas gubernamentales que evidencian el multiculturalismo tiene entre sus características principales, la aplicación de prerrogativas legales y la instalación de una institucionalidad especializada a partir de la promulgación de la Ley Indígena (19.253) y la creación de la CONADI San Pedro de Atacama. Con ello, comienza un proceso de constitución de comunidades indígenas y asociaciones indígenas funcionales que se despliega durante los años noventa principalmente. También se generaron desde entonces acciones gubernamentales en defensa de los recursos hídricos y la delimitación territorial de la demanda indígena, tanto en general, vía catastro de la demanda histórica sobre el territorio, así como en particular, a través de los deslindes por cada una de las comunidades que se iban constituyendo.

La política indígena en Chile y en la zona de estudio se caracteriza por su orientación esencialmente ruralista y campesinista, lo que entre otras consecuencias, ha provocado la incompreensión de las dinámicas organizacionales, culturales, sociales y económicas que viven los pueblos indígenas del país. En la zona de estudio por ejemplo, algunas de las dinámicas más relevantes como la migración de “ida y vuelta” a las ciudades, la inclusión indígena en los ciclos de la minería, la doble residencia y la red extendida de los lazos parentales, entre otras, y conforme se ha ampliado la “estructura de oportunidades” para quienes se auto adscriben como indígenas, también se han creado organizaciones indígenas en la ciudad, con dinámicas organizacionales propias de los migrantes y el procesamiento de sus demandas particulares, las cuales están siendo atendidas sólo estos últimos años desde la institucionalidad indígena provincial.

Como parte de esta orientación en el período, se encuentran los esfuerzos de constitución de diferentes ADI en el país. De las cuales hemos intentado caracterizar las declaradas a mediados de los noventa en la región de Antofagasta. Las ADI por definición son espacios territoriales donde se focaliza la oferta pública de manera privilegiada. Es un espacio rural donde se convoca a participan a las organizaciones territoriales definidas por la Ley Indígena (las comunidades indígenas), dejando fuera las asociaciones indígenas funcionales, principalmente aquellas que representan organizaciones de segundo orden. Si bien es cierto por presión de las bases indígenas en las ADI en estudio se logró incorporar una organización mayor; subsisten los conflictos debido a disputas por identidad y

representación así como en el accionar estatal en las comunidades, se privilegia la interlocución y la participación de los representantes de las comunidades indígenas por medio de sus dirigentes.

Si bien existen matices que hemos destacado a lo largo de esta investigación, prima en términos generales una concepción de política desde los años noventa que responde a un enfoque asistencialista, que configura o visualiza un sujeto indígena beneficiario, un individuo carente que necesita ayuda estatal, en línea con la política social enfocada a la superación de la pobreza.

Dicha concepción, si bien ha tratado de reconfigurarse – por ejemplo en el enfoque de la segunda fase de Orígenes que relatamos en un capítulo precedente – tiende a reproducir en las prácticas gubernamentales – tanto sectoriales como especializadas – un enfoque de provisión de servicios y focalización, sin una mirada integral (diríamos territorial) que involucre verdaderamente las concepciones de territorialidad indígena y que incorpore ciertas prácticas de autogestión o etnodesarrollo.

Más bien las ADI representarían un espacio de focalización de recursos públicos, de la llamada “oferta estatal” a la cual el indígena se “acomoda”, entonces desaparecerían las reivindicaciones más radicales o profundas y tiende a primar un tipo de dirigente funcional a esta lógica de beneficiario. Sería una “lógica perversa” según la expresión de algunas decisiones de política. Es decir, la política indígena, a través de sus prácticas, generaría un tipo de sujeto funcional a aquella política, no obstante existir cuestionamientos desde el mismo Estado sobre los efectos perversos que esta provocaría.

En la experiencia de implementación que forma parte de este estudio, los actores estatales tienden a reproducir más que cuestionar aquellos efectos que provoca el enfoque de política. Las concreciones en que esta perspectiva puede observarse se pueden visualizar a través de las concepciones, estructuras y mecanismos de participación que han procesado la participación indígena en las ADI.

Hemos sostenido que, por la misma definición de las ADI desde la ley y sus concreciones originales, la participación indígena en ellas no estuvo en el modelo oficial. Más bien, fue parte de una negociación “desde arriba” donde la estructura fue dotándose de una participación indígena “restringida” o como un “dispositivo de participación ambiguo” (Avendaño y Maillet 2009 ms.); la

ampliación de la participación indígena en ellas (en las estructuras de decisión y planificación territorial por cada ADI) ha sido parte de un proceso de reestructuración, plausible por efecto de la presión indígena por mayores cuotas de decisión e incidencia en la estructura original. De todas formas, el proceso de reacomodo está todavía en implementación, por lo que sus efectos en el mediano plazo deberán ser evaluados los próximos años.

Si bien las prácticas gubernamentales propias de este modelo de multiculturalismo neoliberal puesto en funciones (Boccaro 2007, Hale 2002) en las ADI, estructuran un sujeto indígena determinado, no debemos desconocer las continuas reelaboraciones, apropiaciones y abordajes con que los sujetos indígenas procesan la oferta estatal y la presencia del aparato público a través de las ADI. Las interacciones por tanto, permiten relevar la capacidad de reelaboración y procesamiento desde la dirigencia indígena. En términos organizacionales por ejemplo es interesante destacar la apropiación que hacen los indígenas respecto a las comunidades indígenas creadas al amparo de la Ley Indígena. Si bien existen cuestionamientos sobre las implicancias que la delimitación territorial por comunidades ha provocado, se tiende a valorar positivamente esta orgánica como aquella que ha sido más pertinente para la interlocución con el Estado y la que ha posibilitado la defensa de los recursos comunitarios.

Así también las ADI son visualizadas como un espacio efectivo de concertación entre actores estatales e indígenas, a pesar de sus falencias y restricciones. Se valora, por tanto, la posibilidad de la “proximidad estatal” y aunque de manera restringida, debido a las apropiaciones indígenas, ha sido posible generar efectos positivos a propósito de reivindicaciones desde la dirigencia indígena, como la expulsión de las empresas mineras de la estructura, la oposición a ciertos proyectos de inversión públicos de grandes dimensiones y la presión por mayor proximidad e incorporación de lógicas de decisión comunitaria por medio de la propuesta de reestructuración de las ADI.

En relación al carácter mismo de las ADI como política pública con enfoque territorial, esta se debate entre ser considerada y funcionar como un espacio de focalización de la oferta pública sectorial y especializada, o como espacio de coordinación en materia de política indígena a nivel local o territorial. Dicha disyuntiva está a la base de las concepciones originales (como dispositivo de participación restringida y espacio de focalización que estima a los sujetos indígenas como beneficiarios de política, con una participación más que nada pasiva y no vinculante), o por otro,

como un espacio de coordinación eficiente de la oferta pública y de los actores estatales que en ella participan, con un enfoque territorial de desarrollo, donde los actores indígenas y su demanda asociada pueda ser canalizada a través de un canal resolutivo y en una perspectiva de desarrollo territorial de mediano plazo. Por el momento, las adecuaciones institucionales y la demanda indígena por mayor participación, han logrado promover modificaciones y cierta capacidad de incidencia, no obstante, las barreras de las definiciones originales y la cultura organizacional del aparato público tienden a permanecer.

Respecto a las concepciones de territorialidad sostenidas por los actores indígenas, hemos dicho que éstas se construyen a partir de las interacciones con la territorialidad estatal, ya sea que esta se exprese en clave de intervenciones públicas, en la construcción social de un espacio de focalización o desarrollo, vía procedimientos y estrategias de planificación, etc. las cuales se enfrentan, transan, negocian o disputan en relación con las concepciones territoriales emanadas desde el discurso dirigencial, en específico, en la apropiación o resemantización del territorio desde la dirigencia indígena. Dicha territorialidad dependerá de diversas fuentes o “trayectorias del movimiento indígena” aludido (Toledo 2005). El cual entre otros factores dependerá, como hemos dicho, de la maduración discursiva frente a la apropiación del territorio, el carácter localista o “extendido” de la demanda territorial, las vinculaciones con organizaciones indígenas de diverso cuño tanto nacionales como internacionales, las redes de contactos con organizaciones no gubernamentales y las trayectorias dirigenciales, por nombrar sólo algunas. De esta forma, las concepciones de territorialidad sostenidas por la dirigencia de ambas ADI denotan trayectorias heterogéneas en cuanto a la consideración de este espacio y el discurso elaborado frente a la defensa de la tierra y los recursos que forman parte del espacio territorial que se considera propio.

Frente a esta diversidad de trayectorias, hemos notado dos tipos de dirigentes, que en términos generales corresponden a cada una de las ADI en estudio. Los discursos dirigenciales expresan diferencias tanto en las formas de negociación, disputa con el aparato estatal, el carácter más o menos reivindicativo del discurso en relación a la territorialidad, así como en la adecuación o mirada crítica frente a la participación y el carácter de la misma en las ADI.

Respecto a las ADI, si bien se valora el espacio como una plataforma efectiva para la interlocución con el Estado y sus agencias, el diagnóstico común es que la estructura es insuficiente para procesar

la demanda territorial atacameña y quechua – donde sí se evalúa positivamente el procesamiento de la demanda por desarrollo social, infraestructura y temas agropecuarios -. Dos posiciones se observan frente a la demanda territorial, por un lado, aquella posición sostenida por los dirigentes de Alto El Loa, donde la reivindicación se orienta hacia la defensa del espacio más local, mientras que en Atacama La Grande prevalece un discurso que sin renunciar a la demanda “localista” contempla un horizonte de territorialidad “extendido”, vinculado al espacio vivido, a las relaciones parentales y étnicas más allá de las delimitaciones impuestas por el aparato estatal, elaboradas como un horizonte político a alcanzar.

Dichas concepciones tienen un correlato frente a las proyecciones de las ADI y las posibilidades políticas de reivindicación territorial a que se podría acceder haciendo uso de esta estructura. Mientras quienes sostienen una demanda más localista valoran el espacio de las ADI como el único posible para intermediar con el Estado y lograr mayor proximidad estatal; los segundos, critican la delimitación territorial llevada a cabo desde el Estado a través de la delimitación del territorio por comunidad, sosteniendo que las ADI no tienen efectividad para promover una territorialidad atacameña.

Hemos afirmado también que las estrategias dirigenciales no son “puras” pues denotan en la práctica la capacidad de los actores de establecer posiciones y tomar decisiones conforme a las posibilidades que otorgan estructuras como las ADI, es decir, la plausibilidad de “agencia” hacia el Estado y también hacia las empresas mineras, siendo estas últimas las principales causantes de la presión sobre los recursos de tierra y agua.

El tipo de estrategia que prima en los dirigentes es la negociación y el acuerdo, tanto hacia el Estado como hacia las empresas mineras. Frente al Estado, ante la presión que significa la instalación de proyectos mineros y energéticos estatales (como el Tatio) o mega proyectos científicos (como la instalación de un campo de observación astronómico) las comunidades han encontrado en el espacio de los Consejos Directivos de las ADI, la posibilidad de exponer sus puntos de vista y condiciones de compensación frente a la instalación de estos proyectos de manera mancomunada. El Estado por su parte, si bien utiliza el espacio de las ADI como forma de socialización de estas iniciativas, tiende a negociar con las comunidades particulares, quienes debido a la delimitación de los territorios por comunidad propiciarían una solución para la administración de su espacio territorial inmediato. Algo

similar ocurre con las empresas mineras privadas, quienes de igual forma utilizan este tipo de estrategias para enfrentar la demanda indígena por compensaciones. Es en este tipo de escenarios donde florecen esporádicamente formas de acción colectiva conjunta entre varias comunidades (donde primaría la defensa de un territorio extendido), no obstante, debido a las divisiones entre los dirigentes y organizaciones por representación e interlocución pierden fuerza, razón por la cual se privilegia en última instancia la negociación con las agencias públicas o las empresas mineras privadas.

En términos de disputa y oposición, como hemos señalado, se dan algunas instancias en las que los dirigentes de comunidades y asociaciones se organizan en la oposición de algún proyecto o inversión en particular. Sin embargo, la estrategia principal o que en último término prima es la negociación. Las alocuciones que sostienen una territorialidad más reivindicativa en el discurso tienden a confrontarse con aquellas sostenidas por los dirigentes rurales para quienes la demanda localista es más relevante, legitimando la estructura de participación institucionalizada que se expresa en la implementación de las ADI en la Región de Antofagasta.

Debemos decir que de ningún modo el estudio de las concepciones sobre territorialidad y participación indígena en la zona se agota con este estudio. Al contrario, a partir de esta investigación se abren diversas aristas para abordajes futuros sobre la temática. En primer término, una estrategia que involucre la perspectiva de más actores, tanto indígenas como estatales y privados, puede enriquecer futuras investigaciones. En el ámbito dirigencial por ejemplo, sería necesario incorporar a los dirigentes de una gama de asociaciones indígenas que funcionan tanto en las comunidades como en la ciudad de Calama, lo que sin lugar a dudas abre el campo de trayectorias discursivas y dirigenciales.

La presencia del Estado y las empresas mineras no son una experiencia reciente ni esporádica en la zona, así como la presión por los recursos como la tierra y las aguas. Las poblaciones atacameñas y quechuas han sabido sobrevivir readecuando sus estrategias de vida y reelaborando de manera creativa sus identidades en un entorno muchas veces adverso. Poner en perspectiva diacrónica los hallazgos hechos en esta investigación, también podría enriquecer el estudio sobre la dinámica de la etnicidad en Atacama, así como la interacción de estas poblaciones con las “territorialidades” estatales en diversos períodos históricos.

La investigación llevada a cabo tuvo como principal foco el estudio de la implementación de una política pública focalizada en zonas indígenas (las ADI) en un período que comienza con la promulgación de la Ley Indígena (19.253) hasta el presente, a través de los discursos y concepciones de participación y territorialidad tanto de actores públicos como de comunidades indígenas. En este sentido, el ámbito del estudio de las políticas públicas y su implementación en la zona es escaso, más aún aquella referida a la política indígena, con especial énfasis en el contexto histórico reciente del que hemos llamado “Multiculturalismo de Estado” para los gobiernos democráticos post dictadura militar, por lo que la investigación y sus resultados pueden cotejarse e incluso complementarse con otros estudios o líneas de indagación en el área, las cuales buscan comprender la forma en que el Multiculturalismo de Estado en Chile en general, y en la zona atacameña y quechua en particular devela a partir de las interrelaciones entre los agentes estatales e indígenas, sus prácticas y lógicas de construcción de sujeto a que dan lugar, así como las reapropiaciones e interacciones con los actores indígenas de Atacama.

Santiago, diciembre de 2009.

Bibliografía

Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Arteaga, A.M. (2003) La lógica de la privatización. En *Social Watch*. Informe 2003. *Los pobres y el mercado*. Montevideo.

Asesorías Para el Desarrollo (2005) *Evaluación sobre las prácticas de gestión y capacidades en las Áreas de Desarrollo Indígena – ADI*. Informe Final.

Assies, W. (1999) “Pueblos Indígenas y reforma del Estado en América Latina. En: *El reto de la Diversidad: Pueblos Indígenas y Reforma del Estado en América Latina*. Assies W. van der Haar, G. Hoekema, A. (edts), El Colegio de Michoacán, México, págs. 21-55.

Assies, W. (2005) El multiculturalismo latinoamericano al inicio del siglo XXI. Jornadas “Pueblos Indígenas de América Latina”, Programa de Cooperación Internacional. Barcelona 27 y 28 de abril.

Avendaño, S. y Maillet, A. (Ms) (2009) « *Zones de développement indigene au Chili : Etude sur un dispositif de participation ambigu.* » Journées doctorales du groupement d’ intérêt scientifique « Participation du public, décision, démocratie participative » 28-29 novembre. Ecole Normale Supérieure Lettres et Sciences Humaines. Lyon, France.

Aylwin, J. (2000) “Los conflictos en el territorio mapuche: antecedentes y perspectivas.” En: *Revista Perspectivas*. Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Volumen 3 Número 2. págs. 277-300.

Aylwin, J. (2007) “La política del “Nuevo Trato”: antecedentes, alcances y limitaciones”. En: *El gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el “nuevo trato”*. Las paradojas de la democracia chilena. Nancy Yañez y José Aylwin (edits.) Ediciones LOM, Santiago, págs. 29-58.

Barabas, A. (2002) Enoterritorios y rituales terapéuticos en Oaxaca. En: *Scripta Ethnologica*. Centro Argentino de Etnología Americana Vol. XXIV, N° 24, Buenos Aires. <http://www.redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/148/14802401.pdf>

Barros, A. (2004). “Crónica de una etnia anunciada: Nuevas perspectivas de investigación a 10 años de vigencia de la Ley Indígena en San Pedro de Atacama”. *Estudios Atacameños* (27), 139-168. Chile: IIAM-UCN.

Bauman, Z. (2004). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Bello, A. (2004) *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile, CEPAL.

Bengoa, J. (2000a). *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Boccaro, G (2007) Etnogubernamentalidad. La formación del campo de la salud intercultural en Chile. En: *Chungará, Revista de Antropología Chilena* (39), 185-207. Chile. UTA.

Boeninger, E. (2007) *Políticas Públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*, CIEPLAN

Castells, M. (1998). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Vol. 2: El poder de la identidad*. Madrid: Alianza Editorial.

Castro, V. y Martínez, J.L. (1996) “Poblaciones indígenas de Atacama”. En: *Culturas de Chile*, Tomo II. Etnografía, Editorial Andrés Bello. Santiago, Chile.

Contesse, J. Delamaza, G. (2005) Pobreza y derechos humanos en Chile: Análisis de dos programas sociales. Programa Ciudadanía y Gestión Pública. *Documento de Trabajo N° 15*

Delamaza, G. (2005) *Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Ediciones LOM.

Durston, J. (2002) “El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural”. En: *Díadas, equipos, puentes y escaleras*. CEPAL, Santiago. Pp. 75-90.

Eriksen, T. (1993). *Ethnicity and nationalism. Anthropological perspectives*. London: Pluto Press.

Estadísticas Sociales de los pueblos indígenas en Chile. Censo 2002. INE – MIDEPLAN – Programa Orígenes, Santiago. www.ine.cl/.../chile.../estadisticas_sociales.../etnias.php

Foerster, R. (2007) El horizonte del municipio en la dirigencia de las comunidades mapuche del valle de Cayucupil, Chile. En: *Movimientos Indígenas y Gobiernos Locales en América Latina*. William Assies y Han Gundermann (edits.) Universidad Católica del Norte. Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo, IIAM.

Fondo Indígena (2007) *Tendencias de la institucionalidad estatal y las políticas públicas respecto al desarrollo indígena en América Latina y el Caribe*. Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe. La Paz, Bolivia. <http://www.fondoindigena.org/apc-aa/files/74656d706c6174653132333435363738/SerieDesarrollo3.pdf>

Foucault, M.(1999). “La Gubernamentalidad.” En: *Estética, ética y hermenéutica*, Vol III, Editorial Paidós. París. (pp. 175-197)

Garretón M.A. (2000b) *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. Santiago de Chile. LOM Ediciones.

Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.

Grinberg, S. (2007) Gubernamentalidad: estudios y perspectivas. *Rev. Argent. Sociol. (on line)*. Ene./jun. 2007, vol. 5, no 8 (citado 22 Mayo 2009), p.97-112. Disponible en la World WideWeb<http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-324820070001000007&Ing=es&nrm=iso>. ISSN 1669-3248

Gros, Ch. (2000), *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad*, Bogotá, D.C., Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

Gundermann, H. (1997). “Etnicidad, identidad étnica y ciudadanía en los países andinos y el norte de Chile. Los términos de la discusión y algunas hipótesis de investigación”. *Estudios Atacameños* (13), 9-26. Chile: IIAM-UCN.

Gundermann, H. (2000). “Las organizaciones étnicas y el discurso de la identidad en el norte de Chile, 1980 - 2000. *Estudios Atacameños* N°19. IIAM-UCN.

Gundermann, H. (2003) *Mapuches y Aymaras. El debate en torno al reconocimiento y los derechos ciudadanos*. Universidad de Chile, Predes, Ril Editores.

Hale, Ch. (2002) Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala. En: *Journal Latin American Studies* 34, 485 – 524. Cambridge University Press.

Hardy, C. (2002) Redefinición de las políticas sociales. En: *Reforma y modernización del Estado: Experiencias y desafíos*. LOM Ediciones, Santiago.

Hernández, R, et al. (1991) *Metodología de la Investigación*. Editorial Mc Graw – Hill, México.

Iturralde, D. (1997) “Demandas indígenas y reforma legal: retos y paradojas”. En: *Alteridades* 7(14) págs. 81-98.

Lahera, E. (2002) *Introducción a las políticas públicas*. FCE, Santiago, Chile.

Le Bonniec, F. (2002) Las identidades territoriales o como hacer historia desde hoy día. En: *territorialidad Mapuche en el siglo XX*. IEI-UFRO, Ediciones Escapate, pp. 31-49.

Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: COLMEX.

Morales, L. (2008) *Multiculturalismo y democracia*. Instituto Federal Electoral, México D.F.

Namuncura, D. (2000) “Los pueblos indígenas y los desafíos del 2000” En: *Revista Perspectivas*. Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Volumen 3 Número 2. págs. 301-317.

Rivera, F. (1997) “Procesos de articulaciones socio – identitarias y reformulaciones étnicas en Atacama. En: *Estudios Atacameños* N°13.

Salazar, G. (1999) *Historia contemporánea de Chile II. Actores, identidad y movimiento*. LOM Ediciones, Santiago.

Stavenhagen, R. (1997) “las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina”. En: *Revista de la CEPAL*, Agosto (61-73).

Tarrow, S. (2004). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.

Toledo, V. (2005) Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina. 1990-2004 ¿las fronteras de la globalización?. En: *Pueblos Indígenas y Democracia en América Latina*, CLACSO B. Aires.

Tomassini, L. y Armijo, M. (eds.) (2002) *Reforma y modernización del Estado: Experiencias y desafíos*. LOM Ediciones, Santiago.

Klijn, E (1998) “policy networks: an overview”. En: Kicket, W. J. M. & Koppenjan, J. F. (eds) *Managing Complex Networks*, Sage, London (Traducido por Mariángela Petrizzo).

Valenzuela, A. (2007) “*Atacameños de Calama. Diversidad, transitoriedad y fragmentación en las organizaciones atacameñas urbanas y su relación con el Estado chileno*”. Tesis para obtener el Grado de Maestra en Antropología Social. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. (CIESAS). Guadalajara, México.

Van Cott, D. (2001) *The Friendly Liquidation of the Past; the Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh University Press, Estados Unidos.

Vela Peón, F. (2001) Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa. En: *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. María Luisa Tarrés (coord.) El Colegio de México, FLACSO México, Porrúa

Ventura, M. (2006) Multiculturalismo y reforma del Estado. En: *Desacatos*, núm. 20, enero – abril, pp-155 – 166, México D.F.

Vergara, J. (1999) “Las tierras de la ira. Los sucesos de Traiguén y los conflictos entre comunidades mapuche, empresas forestales y Estado”. En: *Praxis. Revista de Psicología y Ciencias Humanas* N° 1. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Diego Portales, Santiago, págs. 112-128. Versión electrónica en: Sitio Web Fundación Rehue www.xs4all.nl/~rehue/art/taller1.html.

Wieviorka, M. (2003) “Diferencias culturales, racismo y democracia”. En: *Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización*. Daniel Mato (coord.). Caracas: FACES – UCV pp17-32.

Zuñiga, G. (1998) “los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina”. En: *Nueva Sociedad* N° 153, Enero – Febrero, pp. 141-155.

Zuñiga, G. (1999) “La problemática indígena en el Chile actual”. En: *Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet*. FLACSO-Chile, Santiago.

Zuñiga, G. (2000) “La dimensión discursiva de las luchas étnicas. Acerca de un artículo de María Teresa Sierra”. En: *Alteridades*, año 10, núm. 19 Págs. 55-67.

Documentos Oficiales, Leyes y Reglamentos

Decreto que designa Comisionado Presidencial Para Asuntos indígenas, a don Rodrigo Egaña Barahona (promulgado el 1 de febrero de 2008)

Decreto Supremo N° 70 Declaratoria Área de Desarrollo Indígena Atacama La Grande (Publicada en el Diario Oficial de 23 de abril 1997)

Discurso de S.E. el Presidente de la República Eduardo Frei, en ceremonia efectuada el 5 de agosto de 1999 en el Palacio de la Moneda, ante los representantes mapuches.

Discurso de S.E. el Presidente de la República Ricardo Lagos, al dar a conocer política sobre los pueblos indígenas (31 de mayo de 2000)

Discurso de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al anunciar Agenda Indígena “Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”, Santiago, 1 de abril de 2008.

Documento Re-Conocer Pacto Social por la Multiculturalidad. MIDEPLAN – CONADI. Abril de 2008.

Instructivo Presidencial que implementa iniciativa de Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad, 25 de junio de 2008

Ley Indígena 19.253 Establece normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

Ley 20.193 Reforma Constitucional que establece los Territorios Especiales de Isla de Pascua y Juan Fernández Promulgada el 27 de junio de 2007.

Memoria Nuevo Trato 2000-2006 MIDEPLAN 2006

Memoria Orígenes 2001-2006 MIDEPLAN 2006

Mensaje Presidencial N° 452-356 de la Presidenta de la República por el cual inicia un Proyecto de Ley que crea la Subsecretaría de Asuntos Indígenas. Santiago, junio 24 de 2008.

Primer Seminario Nacional sobre las áreas de desarrollo indígena “Áreas de Desarrollo Indígena: Una tarea necesaria.” Concepción 12 y 13 de agosto de 1999.

Segundo Seminario Nacional sobre áreas de desarrollo indígena “II Seminario Nacional Áreas de Desarrollo Indígena: Experiencias y Perspectivas para el Desarrollo Indígena”. MIDEPLAN – CONADI – Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Concepción 17 y 18 de agosto.

Síntesis Ejecutiva Programa Orígenes Elaborada por la DIPRES http://www.dipres.cl/574/articles-14956_doc_pdf.pdf

Anexos

Anexo 1. Principios de reconocimiento de la Ley Indígena y Articulado correspondiente

Principios	Artículos Ley 19.253
Reconocimiento de la diversidad cultural y étnica de los pueblos indígenas	(Art. 1) El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio desde tiempo precolombinos. Las principales etnias de Chile son Mapuche, Aymara, Rapa Nui, Atacameñas, Quechua, Collas, Kawashkar Yámana
Reconocimiento jurídico de las comunidades indígenas	Otorga personería jurídica a las comunidades indígenas (Art. 9,10 y 11) y asociaciones indígenas (Art. 36 y 37) con el fin de facilitar el acceso a la oferta pública del Estado.
Fomento a la participación indígena	Ejemplificado en la composición mixta del Consejo de la CONADI (Art. 41 letras a, b, c y d) y en normas específicas referidas a la participación indígena en materias que les competen (Art 34) y en la administración de las Áreas Silvestres Protegidas ubicadas en áreas de desarrollo indígena (Art. 35)
Protección y ampliación de las tierras indígenas, fondo de tierras y aguas indígenas	Establece normas de protección de las tierras indígenas en propiedad o posesión según distintas situaciones históricas (Art. 12), su protección (Art. 13), un registro público de tierras (Art. 15), así como un Fondo de Tierras y Aguas (Título III, Párrafo 2°).
Focalización de recursos del Estado para el Desarrollo indígena	A través de la declaratoria de Áreas de Desarrollo Indígena (Art. 26 y 27) entendidas como espacios territoriales en que el Estado focalizará recursos para la aplicación de planes y programas de desarrollo pertinentes.
Conciliación y arbitraje	(Título VII, Párrafo 2°) introduce estos principios para dirimir en conflictos de tierras entre indígenas de una misma etnia, el reconocimiento de la costumbre como atenuante o eximente y el uso de lenguas vernáculas en procesos judiciales.
Reconocimiento, respeto y protección de las culturas indígenas	(Título IV) que incluye el uso y conservación de las culturas e idiomas, la protección del patrimonio histórico, arquitectónico, arqueológico y cultural, incorporación de contenidos socioculturales e idiomas en la educación formal, la excavación de cementerios indígenas, la sustitución de topónimos indígenas, entre otras medidas.
Educación Intercultural Bilingüe	(Título IV, Párrafo 2°) Se establece el mandato de desarrollar un sistema de educación intercultural bilingüe en áreas de alta densidad poblacional indígena.
Reconocimiento a particularidades de los pueblos indígenas	La Ley reconoce particularidades a cada pueblo, regulando y reconociendo aspectos importantes en materia de organización social, tierras y desarrollo (Título VIII)

Elaboración Propia en base a Ley Indígena N° 19.253.

Anexo 2. Plan de Acción y ejes fundamentales de la Política Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad

Plan de Acción Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad
1. Área Sistema Político, derechos e institucionalidad
1.1. Sistema político y derechos (medidas que consolidan y amplían los derechos de los pueblos indígenas, cada una de ellas se expresará en proyectos de ley sometidos a discusión parlamentaria):
Reconocimiento Constitucional de los pueblos indígenas como parte del Estado de Chile; Aprobación del Convenio 169 de la OIT y puesta en marcha; Participación Directa en el Parlamento a través de representantes indígenas en el Senado y Cámara de Diputados; Participación Directa en los CORES en regiones de alta proporción de población indígena; Participación directa en los Consejos Comunales en comunas de alta concentración;

<p>Reconocimiento de las Comunidades Indígenas en Ley de Municipalidades y en la de Participación Ciudadana; Institucionalización del derecho a participación en la definición de leyes, políticas y programas que los afecten; Reconocimiento y operacionalización del derecho a participar en la gestión de las Áreas de Desarrollo Indígena; Reconocimiento y expresión en nuevos ordenamientos legales del derecho sobre recursos naturales en las Áreas de Desarrollo Indígena y en las tierras indígenas (en especial aguas, minas y pesca); Defensor Ciudadano.</p>
<p>1.2 Institucionalidad y políticas públicas (Medidas de reorganización política y administrativa del aparato gubernamental)</p>
<ul style="list-style-type: none"> a) Creación de una Subsecretaría de Asuntos Indígenas b) Creación de un Consejo de Pueblos Indígenas c) Reestructuración de la CONADI para convertirla en un servicio público ejecutor de políticas. d) Integración plena del Programa “Orígenes” a la CONADI y perfeccionamiento de su operación. e) Creación de un Comité de Ministros para Asuntos Indígenas f) Creación en cada Ministerio de una Unidad de Asuntos Indígenas a nivel de Ministro g) Identificación y gestión integrada de las partidas destinadas al mundo indígena en el Presupuesto Nacional h) Revisión de todas las políticas públicas según pertinencia e impacto en los pueblos indígenas, instalando sistemas de participación para la generación de propuestas.
<p>2. Desarrollo Integral de los pueblos</p>
<p>2.1. Tierras y territorio (En este eje se identifican las medidas que se tomarán de inmediato para mejorar y optimizar la respuesta pública a la demanda de tierra, así como su entrega y gestión, y el perfeccionamiento de las Áreas de Desarrollo Indígena)</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Entrega de tierras a 115 comunidades b) Resolución de las solicitudes de tierras de 308 comunidades c) Tierras (Art. 20.a.) d) Agua e) Gestión del Fondo de Tierras y Aguas f) Perfeccionamiento del funcionamiento de las Áreas de Desarrollo Indígena
<p>2.2. Desarrollo económico y productivo</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Preparación de una Propuesta de desarrollo integral de las economías de los pueblos indígenas b) Desarrollo del Programa de Conectividad Rural c) Reestructuración del Programa Orígenes d) Programa de Infraestructura e) Programa de Innovación
<p>2.3. Educación, Salud y Cultura (se identifican todas las acciones que se desarrollarán en áreas sociales, reconociendo los derechos, así como las prácticas culturales, deportivas y religiosas de los pueblos indígenas).</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Incorporación de disposiciones en la Ley General de Educación b) Impulso al Programa de Educación Intercultural en jardines y escuelas con alta presencia indígena. c) Programa de Becas Indígenas d) Programa de Hogares Indígenas e) Reconocimiento de las prácticas culturales, sociales, deportivas y religiosas, según Convenio 169. f) Implementación de iniciativas destinadas a fomentar la lengua y la cultura indígena. g) Reforzamiento del Programa Especial de Salud de Pueblos Indígenas h) Acceso a programas sociales universales
<p>2.4. Especificidad de los pueblos indígenas (medidas especiales para cada pueblo indígena de Chile)</p>
<p>3. Multiculturalidad y diversidad</p>
<p>3.1. Política Indígena Urbana</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Política desarrollada en base a tres componentes: mejoramiento de la calidad de vida; fortalecimiento de la identidad y promoción de los derechos y no discriminación b) Creación de la Mesa Indígena Regional c) Proyectos específicos a ser desarrollados en los años 2008 y 2009
<p>3.2. Multiculturalidad en la sociedad</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Difusión del informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato b) Modificaciones curriculares en la enseñanza escolar de la historia nacional c) Construcción de la Política de Multiculturalidad d) Política de Inclusión de las diversas culturas e) Aprobación de Ley contra la Discriminación
<p>3.3. Gestión del desarrollo integrado</p>

- a) Creación del Código de Conducta Responsable
- b) Establecimiento de un Sistema de Certificación de la Conducta Responsable
- c) Vigencia legal del sistema

Fuente: Elaboración propia en base a documento "Reconocer: Pacto Social por la Multiculturalidad. 2008.